UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

LA CONCEPTION DE LA REPRÉSENTATION

dans la Constitution de 1875

ET SES

DÉVIATIONS POSTÉRIEURES

« Ceux-là même qui nourrissent le plus fort attachement à la Constitution remarquent qu'elle n'a jamais été appliquée. Ce qu'ils aiment, ce n'est donc plus en réalité la Constitution, c'est un régime sans nom né à côté d'elle et qui fonctionne sous un faux titre. »

DE MARCÈRE.

(*Revue politique et parlementaire*, 1899, p. 225.)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Soutenue devant la Faculté de droit de l'Université de Dijon

Le vendredi 8 mai 1908, à une heure et demie du soir

PAR

Henri BOUCHET

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE DIJON

Président : M. DESLANDRES, *Professeur*.

Suffragants : M. PAUL GAUDEMET, *Professeur*.
M. MOULIN, *Professeur*.

DIJON

IMPRIMERIE JOBARD

Place Darcy, 9

1908

UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

LA CONCEPTION
DE LA REPRÉSENTATION
dans la Constitution de 1875

ET SES

DÉVIATIONS POSTÉRIEURES

« Ceux-là même qui nourrissent le plus fort attachement à la Constitution remarquent qu'elle n'a jamais été appliquée. Ce qu'ils aiment, ce n'est donc plus en réalité la Constitution, c'est un régime sans nom né à côté d'elle et qui fonctionne sous un faux titre. »

DE MARCÈRE.

(*Revue politique et parlementaire*, 1899, p. 225.)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Soutenue devant la Faculté de droit de l'Université de Dijon

Le vendredi 8 mai 1908, à une heure et demie du soir

ACAD. LAUREAT. BIBL.

PAR

Henri BOUCHET

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE DIJON

Président : M. DESLANDRES, *Professeur.*

Suffragants : M. PAUL GAUDEMET, *Professeur.*
M. MOULIN, *Professeur.*

DIJON
IMPRIMERIE JOBARD
Place Darcy, 9
—
1908

La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

BIBLIOGRAPHIE

I. — REVUES ET PÉRIODIQUES

Bulletin de la Société française des habitations à bon marché.

Bulletin de la Société générale des prisons.

Revue de droit public et de la science politique.

Revue politique et parlementaire.

Revue de la prévoyance et de la mutualité.

Revue socialiste.

Journaux de Dijon : *Le Bien Public, Le Petit Bourguignon, Le Progrès de la Côte-d'Or.*

Journaux de Paris : *Journal des Débats, Le Radical, L'Action,* etc.

II. — TRAITÉS GÉNÉRAUX. — TRAITÉS SPÉCIAUX

Arboux, *La mutualité française : Histoire de seize ans.*

Benoist (Ch.), *La crise de l'Etat moderne.*

Broglie (duc de), *Vues sur le gouvernement de la France.*

Congrès des organisations socialistes françaises.

Devin, *Commentaire de la Constitution du 25 février 1875.*

Deslandres, *La crise de la science politique et le problème de la méthode.*

DICKINSON, *Le développement du Parlement pendant le dix-neuvième siècle.*

EICHTAL (d'), *Souveraineté du peuple et gouvernement.*

ESMEIN, *Eléments du droit constitutionnel.*

HANOTAUX, *Histoire de la France contemporaine.*

LABOULAYE, *Questions constitutionnelles.*

LAFFITTE, *Le suffrage universel et le régime parlementaire.*

LAVELEYE (de), *Le gouvernement et la démocratie.*

LEFEBVRE, *Les origines de l'esprit de la Constitution de 1875.*

LITTRÉ, *L'établissement de la troisième République.*

MAYEN, *Prévoyance et mutualité.*

MARTIN (docteur A.-J.) et BLUZET, *Commentaire administratif et technique de la loi du 15 février 1902, relative à la protection de la santé publique.*

MONOD, *La santé publique.*

NORDAN (Max), *Mensonges constitutionnels.*

PRACHE, *La pétition contre la franc-maçonnerie* (rapport présenté à la Chambre des députés).

PRÉVOST-PARADOL, *La France nouvelle.*

SCHÉRER, *La démocratie et la France.*

SIMON, *La politique radicale.*

TOCQUEVILLE (de), *La démocratie en Amérique.*

TIBERGHIEN, *L'initiative des lois en dehors du gouvernement et des Chambres.*

VACHEROT, *La démocratie.*

AVANT-PROPOS

L'étude théorique des constitutions ne donne souvent qu'une idée inexacte et toujours incomplète du fonctionnement des pouvoirs publics. On l'a dit avec beaucoup de raison : « Les constitutions écrites ne sont que des procès-verbaux où les Etats constatent leur manière d'être à un moment déterminé (1). »

C'est qu'en effet, sous le couvert des constitutions écrites, il ne tarde pas d'ordinaire à se former des coutumes qui viennent les développer ou même les dénaturer. Et il apparaît ainsi qu'à côté de l'examen théorique des textes constitutionnels, il doit y avoir place pour l'étude de la pratique constitutionnelle, c'est-à-dire pour la constatation des coutumes.

Dans ce travail, nous nous sommes proposé précisément d'établir un rapprochement entre la théorie

(1) Barde, *Revue de droit public*, 1894, p. 550.

et la pratique de notre Constitution, en ce qui concerne le principe représentatif.

Après avoir dégagé brièvement des œuvres des principaux écrivains libéraux du second Empire, et des textes mêmes de la Constitution de 1875 la conception que l'opinion se faisait alors de la représentation, nous nous sommes mis en contact, aussi impartialement que possible, avec les réalités vivantes. En d'autres termes, ayant d'abord considéré la fonction législative en elle-même et au repos, nous l'avons observée ensuite dans la vie et en action.

Et c'est alors que nous avons constaté les déviations qu'elle a subies : déviation d'abord quant à sa base, qui repose sur le libre fonctionnement du suffrage universel, par suite de l'ingérence des comités électoraux dans les élections.

Déviation encore par la tendance croissante des partis politiques à la pratique du mandat impératif.

Déviation enfin par l'abdication de la part du Parlement de son rôle de législateur.

Nous aurions pu, d'ailleurs, étendre davantage notre étude. Examinant, par exemple, notre système parlementaire qui consistait « en un certain équilibre du gouvernement et des Chambres, en une savante répartition entre eux de droits et d'attributions (1) », nous aurions recherché ce que sont devenus, à l'usage, les divers rouages créés par la Constitution dans ce domaine. Et il n'est pas douteux

(1) M. Deslandres, *Revue de droit public*, 1900, p. 29.

que, là aussi, nous eussions été amené à relever des transformations nombreuses.

Si nous ouvrons le recueil des lois organiques, au chapitre concernant les pouvoirs du président de la République, nous y lisons entre autres choses : que le président de la République a le droit de convoquer extraordinairement les Chambres, et qu'il peut les ajourner ; il communique avec elles par des messages ; et, par message motivé, il a le droit de demander une nouvelle délibération qui ne peut lui être refusée ; sur l'avis conforme du Sénat, il peut dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration légale de son mandat, etc. Mais si, laissant de côté les textes constitutionnels, nous jugeons d'après le témoignage de nos yeux, est-ce là vraiment ce que nous voyons dans le rôle du président de la République ? Depuis la retraite du maréchal de Mac-Mahon, en 1879, nos présidents ont fait de leurs prérogatives un usage tellement discret que beaucoup de Français n'aperçoivent plus dans le rôle du chef de l'État que les côtés décoratifs. Et nous n'aurions pas de peine à montrer que, dans les milieux parlementaires, si l'on n'ignore pas peut-être tous les droits que le président tient de la Constitution, on ne se fait du moins pas faute de les méconnaître.

Et tandis que l'exécutif s'annihile, le Parlement, bien loin de se renfermer dans son rôle de législateur et de contrôleur, tend chaque jour davantage à envahir le domaine gouvernemental. La Chambre des députés, notamment, ne rencontrant plus devant elle le frein du Sénat et de l'exécutif, a progressivement rompu l'équilibre des pouvoirs. Voilà

du moins ce que constatent les hommes les moins suspects d'hostilité à l'égard des institutions actuelles; c'est ainsi que M. Raymond Poincaré, sénateur et plusieurs fois ministre, recherchant les causes de « cet étrange malaise que nous sentons autour de nous », s'exprimait récemment dans les termes suivants : « Tout le monde a, dans ce désarroi qui ne peut durer, sa part de responsabilité : députés et sénateurs par leur immixtion croissante dans les nominations et dans les mouvements de personnel ; ministres et hauts fonctionnaires par leur faiblesse et leur complaisance vis-à-vis des hommes politiques. »

Si bien qu'en définitive, qu'on se place en présence de notre système parlementaire, ou en face du principe représentatif, c'est toujours l'affirmation de la même loi de la science politique dont on est amené à vérifier la vérité : à savoir que la vie, c'est le mouvement fatal, les transformations incessantes.

INTRODUCTION

I.

S'il est vrai, ainsi que le pensait Stuart-Mill, que les divers états de sociétés politiques ou économiques qui se succèdent à travers l'histoire sont le produit de causes générales, comme le milieu et les circonstances, et de causes individuelles telles qu'elles résultent de l'action de certaines individualités fortes, il n'est pas téméraire d'affirmer que la Constitution de 1875 a été l'œuvre de l'école libérale du second Empire. « La Constitution de 1875, écrit M. Hanotaux, ne fut pas l'œuvre d'un homme ; elle ne fut pas non plus l'œuvre d'une journée. La France était grosse d'elle depuis près d'un siècle (1) »

Quelle conception se dégage donc des œuvres des écrivains libéraux de la seconde moitié du dix-neuvième siècle, au point de vue qui nous occupe,

(1) Hanotaux, *Histoire de la France contemporaine*, t. III, p. 329 et 330.

c'est-à-dire en ce qui concerne le régime représentatif?

Un trait commun, à notre avis, caractérise tous ces auteurs, orléanistes ou républicains : l'Empire leur est odieux ; non pas qu'ils fussent entêtés d'une forme politique quelconque, et que les mots de monarchie ou de république opérassent sur eux d'une façon magique ; mais, avant toutes choses, le régime impérial autoritaire et tyrannique n'a pas leur faveur.

Il s'agit donc pour eux de combattre l'Empire ; c'est ce qu'ils vont faire en se servant de cette arme puissante et sûre : la démocratie dont ils proclament à l'envi l'avènement.

C'est d'abord Alexis de Tocqueville qui, dès 1835, affirme et démontre dans son livre de *La démocratie en Amérique,* que « la démocratie est le fait le plus continu, le plus ancien, le plus permanent que l'on connaisse dans l'histoire... Nous allons vers une démocratie sans bornes. Je ne dis pas que ce soit une bonne chose... Mais nous y allons, poussés par une force irrésistible. Tous les efforts qu'on ferait pour arrêter ce movement ne seraient que des haltes. La démocratie me paraît désormais un fait qu'un gouvernement peut avoir la prétention de régler, mais d'arrêter, non (1). »

Et à sa suite, les représentants de l'opposition libérale adhèrent à ces doctrines et revendiquent, eux aussi, le prestige de ce mot magique : la démo-

---

(1) De Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Introduction, p II.

cratie. La tradition de la France l'a toujours poussée vers la démocratie. Tout son effort à travers l'histoire, depuis le développement des communes, au temps de la féodalité, et l'ascension constante de la bourgeoisie dans les conseils royaux, jusqu'à l'avènement du tiers état en 1789, n'a été qu'une marche lente et laborieuse, mais implacable et sûre vers la démocratie. Et la société française de la seconde moitié du dix-neuvième siècle s'est définitivement démocratisée... Telle est la thèse communément soutenue par les écrivains libéraux. D'ailleurs, écoutons-les :

C'est Prévost-Paradol qui, recherchant dans un chapitre de *La France nouvelle* comment une société devient démocratique et pourquoi elle reste telle, constate d'abord que les sociétés ne débutent pas par l'état démocratique ; mais, avec le temps, « l'idée de justice se fait jour et enseigne aux hommes qu'en dépit de leur inégalité naturelle, acquise ou supposée par la loi, il doit subsister entre eux une certaine égalité de droits et de devoirs ». Alors une lutte s'engage entre les classes rivales « dont la durée est variable, mais dont l'issue est certaine et qui conduit sûrement vers l'état démocratique (1) ». Or, la société peut être démocratique, sans être pour cela en possession d'un gouvernement démocratique. Toutefois une tendance fatale pousse les sociétés démocratiques à prendre cette forme de gouvernement.

« Il faut reconnaître qu'une société peut être démocratique, sans être pour cela en possession d'un gouvernement démocratique. Ce qu'il y a de vrai,

(1) Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, p. 9 et 10.

c'est qu'une société démocratique tend inévitablement à prendre cette forme de gouvernement ; et si elle ne la possède pas, de deux choses l'une : ou bien elle ne l'a pas encore atteinte et s'efforce d'y arriver ; ou bien, l'ayant atteinte, elle l'a dépassée et perdue, et s'efforce de la reconquérir (1). »

C'est le duc de Broglie qui, dans les dernières pages de son livre : *Vues sur le gouvernement de la France,* conclut qu'il importe de « fonder un gouvernement libre, approprié à la France actuelle telle que nous l'ont faite le génie naturel des peuples qui l'habitent et les événements de leur histoire ancienne, moderne, récente ». Et, pour cette œuvre, il convient « de tenir compte sincèrement, sévèrement de l'état des hommes et des choses, de la disposition des esprits, de la direction des idées, etc. (2) ».

M. Vacherot, lui aussi, est « un professeur de démocratie ». « Les sociétés, écrit-il dans la préface de son ouvrage *La démocratie,* qui marchent à la tête de l'Europe, comme la France, l'Angleterre, la Belgique, la Hollande et l'Allemagne, gravitent véritablement vers cet état de choses (la démocratie). Les traditions monarchiques, aristocratiques, théocratiques qui en retiennent l'essor, perdent de plus en plus, quoi qu'on fasse, de leur force et de leur prestige. En France, l'œuvre révolutionnaire, commencée par la philosophie, précipitée par la Révolution, se continue, malgré les apparences, avec une puissance irrésistible, et descend de plus en plus dans les

(1) Prévost-Paradol, *La France nouvelle,* p. 6.
(2) Duc de Broglie, *Vues sur le gouvernement de la France,* p. 362

profondeurs de la société, de manière à faire la place nette à la démocratie pure, à un moment donné qui ne peut guère dépasser le dix-neuvième siècle (1). »

Aux environs de 1860, c'est M. Jules Simon (2) qui se réclame du radicalisme ; en 1863, M. Laboulaye (3) publie *Le parti libéral ;* c'est M. Schérer (4), c'est Littré (5) qui font entendre la même voix.

En conséquence, il semblait à tous ces auteurs que la constitution impériale, n'étant plus évidemment adéquate aux exigences de la société moderne, était fatalement appelée à disparaître à brève échéance. Et alors, le problème politique qui se posait, consistait pour eux à dégager les institutions essentielles que l'avenir recélait dans son ombre.

Contraste étrange ! Après avoir proclamé bruyamment l'avènement de la démocratie, voilà qu'ils aboutissent à des conclusions fort peu démocratiques en ce qui concerne l'organisation de l'Etat, et notamment le gouvernement représentatif qui était un des chefs principaux de leur programme.

Le gouvernement représentatif leur apparaissait, en effet, comme cette forme de gouvernement, république ou monarchie constitutionnelle qui a pour fondement le principe de la souveraineté nationale, entendu en ce sens que le peuple laisse aux représentants, élus directement par lui, l'exercice d'une souveraineté dont il n'est que le titulaire nominal.

---

(1) Vacherot, *La démocratie*, p. XI et XII.
(2) V. J. Simon, *La politique radicale*.
(3) V. Laboulaye, *Le parti libéral*.
(4) V. Schérer, *La démocratie et la France*.
(5) V. Littré, *L'établissement de la troisième République*.

Et les libéraux du second Empire fondaient cette conception sur le défaut, chez le peuple, de capacité suffisante pour gouverner. Ils déclaraient que c'est pour ne pouvoir gouverner elle-même et tout entière que la nation choisit qui gouverne pour elle. Comme Montesquieu, ils pensaient que le peuple est admirable pour désigner ceux à qui il doit confier quelque parcelle de son autorité. « Il n'a à se déterminer que pour des choses qu'il ne peut ignorer et des faits qui tombent sous le sens. Chacun est, en effet, capable de savoir, en général, si celui qu'il choisit est plus éclairé que la plupart des autres (1). » Volontiers, certains d'entre eux eussent souscrit à l'opinion de Jean-Jacques Rousseau qui écrivait que dans le gouvernement républicain « la voix publique n'élève presque jamais aux premières places que des hommes capables et éclairés qui les remplissent avec honneur (2) ».

Le peuple nommera donc pour le représenter, librement et en toute indépendance, ceux qu'il estime les plus dignes, les plus honnêtes et les plus capables

Mais voilà toutes les concessions qu'il suffit de faire à la démocratie. Pour le reste, les écrivains libéraux veulent la liberté « à petites doses », le suffrage restreint, la volonté du peuple contenue. Ecoutons-les encore :

C'est de Tocqueville qui, suivant l'opinion très

---

(1) Montesquieu, *Esprit des lois*, livre II, chap. II, et livre XI, chap. VI, Paris, 1834.

(2) J.-J.-Rousseau, *Contrat social*, livre II, chap. VI.

juste de M. Faguet, « très opposé, par ailleurs, au suffrage restreint qui crée une petite oligarchie bourgeoise, préoccupée de ses seuls intérêts et totalement séparée du peuple », ne craint pas de faire passer la volonté populaire à travers une première sélection avant qu'elle arrive à se personnifier dans l'Assemblée nationale (1) ».

C'est Prévost-Paradol qui affirme le principe de la nécessité « d'une Chambre haute, élue tous les dix ans par les conseils généraux réunis en assemblées régionales et investie à peu près des mêmes droits que la Chambre populaire (2) ».

C'est le duc de Broglie qui réclame un Sénat « choisi sur une liste où figureraient toutes les vraies et durables illustrations du pays, tous les premiers en ordre dans toutes les carrières publiques, toutes les fortunes considérables et consolidées, toutes les existences assises, entrées au port... Sur cette liste, tous les éligibles seraient électeurs, et tous les élus indéfiniment rééligibles... Le corps entier serait soumis à la réélection, par tiers, de six ans en six ans ». Et il conviendrait, en outre, d'assurer à ce Sénat, ainsi recruté, vis-à-vis de l'autre Chambre, « en droit, l'égalité, en fait, la prépondérance (3) ».

C'est M. Vacherot qui affirme très nettement ses préférences pour la conception « aristocratique » du mandat. « En leur confiant (aux représentants),

---

(1) E. Faguet, *Politiques et moralistes du dix-neuvième siècle*, t III, p. 105.

(2) Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, p. 105 et suiv.

(3) Duc de Broglie, *Vue sur le gouvernement de la France*, p. 276-277.

écrit-il, la mission de gouverner et d'administrer en son nom et pour son compte, il (le peuple) leur délègue toute sa souveraineté, ne se réservant d'autre droit, d'autre sanction que l'épreuve d'une nouvelle élection. Toute sanction par un vote populaire des décrets et des lois du Parlement est une concession au faux principe du gouvernement direct. Il en est de même de la doctrine des mandats impératifs. C'est aux électeurs de bien choisir. Le choix fait, ils doivent laisser aux élus toute liberté de voter selon leur conscience et leur raison... Le mandat impératif fait du mandataire une machine... La pire espèce de députés dans les assemblées, après celle qui vend son vote pour des places et des titres, est cette catégorie de courtisans de l'opinion qui vote toujours, les regards tournés vers les électeurs, au lieu de voter sous l'inspiration de leur conscience et sous l'impression des questions ou des situations qui font le sujet des débats (1). » « La fonction propre de l'Assemblée nationale est la législation ; pour cette œuvre, elle n'admet ni coopération, ni contrôle; l'assemblée est l'unique souverain ; c'est elle qui règne véritablement (2). »

Laboulaye ne pense pas autrement : dans un projet de constitution qu'il adressait au général Cavaignac, il introduisait un article ainsi conçu, qui était la condamnation formelle de la pratique du mandat impératif: « Les membres du corps législatif sont les représentants, non du département qui

---

(1) Vacherot, *La démocratie*, p 346.
(2) *Id.*, p. 351.

les nomme, mais de la France entière. Ils ne peuvent recevoir de mandat impératif (1) ».

M. Schérer et Littré ont exactement la même conception de la représentation. Pour M. Schérer, le député est « un homme investi de la confiance de ses concitoyens et chargé par eux de décider pour eux au mieux de ses lumières des questions qui lui sont soumises (2) ». Et Littré écrivait: « Les hommes sont profondément inégaux... Il faut que les plus capables aient la gestion des intérêts sociaux », qu'ils composent « une aristocratie à laquelle la sagesse démocratique doit se confier (3) ».

Ainsi, la plupart des représentants de l'école libérale, quelles que fussent, au point de vue de la forme du gouvernement, leurs préférences personnelles, étaient d'accord sur les principes suivants, en ce qui concerne l'organisation du gouvernement représentatif:

1° Il est nécessaire que le peuple soit appelé à élire ses représentants, ce qui est d'ailleurs une tâche parfaitement à sa portée;

2° Le peuple n'étant point du tout propre à gouverner, ne doit entrer dans le gouvernement que pour choisir ses représentants ; sa souveraineté meurt à mesure qu'elle naît; elle n'apparaît que pour abdiquer.

Synthétisant en quelque sorte, en une formule, la

---

(1) Laboulaye, *Projet de constitution*, p 127.
(2) V. Schérer, *La démocratie et la France*, p. 19.
(3) Littré, *L'établissement de la troisième République*, p. 518.

conception des écrivains libéraux, en ce qui concerne la représentation, nous dirons donc qu'à leurs yeux, le représentant est un homme, choisi par le peuple pour sa sagesse et pour sa compétence et chargé par lui de décider pour lui, en toute liberté, selon sa conscience et ses lumières, des questions qui lui sont soumises.

En d'autres termes, le suffrage universel abdiquant entre les mains de quelques individualités, tel était l'idéal des écrivains libéraux du second Empire.

Est-ce bien là la conception que les membres de l'Assemblée nationale ont voulu consacrer dans la Constitution de 1875? C'est ce que nous allons désormais rechercher.

II.

Après le 4 septembre 1870, il n'y avait plus en France de gouvernement légal. Portés au pouvoir, à la faveur d'un mouvement populaire à Paris, les membres du gouvernement de la Défense nationale sentirent la nécessité d'en appeler à la nation dès que les circonstances le permettraient, à l'effet d'élire une assemblée qui représenterait vraiment l'opinion du pays. C'est ce qui fut fait au mois de février 1871. Réunie à Bordeaux, l'Assemblée nationale, bien qu'élue pour trancher la question de la paix et de la guerre et pour prendre les premières mesures de réorganisation, se considéra comme

représentant dans sa plénitude la souveraineté nationale, c'est-à-dire qu'elle s'attribua le pouvoir constituant au même titre qu'elle se reconnaissait les pouvoirs législatif et exécutif. Et elle affirma cette prétention à plusieurs reprises : dans une résolution du 17 février 1871 (1) ; dans une loi du 31 août 1871 (2) ; dans une autre loi du 13 mars 1873 où elle prenait l'engagement de ne pas se séparer avant d'avoir statué :

1° Sur l'organisation et le mode de transmission des pouvoirs législatif et exécutif ;

2° Sur la création et les attributions d'une seconde Chambre, ne devant entrer en fonctions qu'après la séparation de l'Assemblée actuelle ;

3° Sur la loi électorale.

Sans doute, les groupes de gauche contestèrent d'abord avec opiniâtreté le pouvoir constituant de l'Assemblée et réclamèrent sa dissolution, afin que le pays fût appelé à élire une constituante. Mais dans la suite, le 13 juin 1874, sous l'influence de Gambetta, le groupe de la gauche républicaine et la majorité de l'union des gauches abandonnaient cette attitude et se ralliaient au projet d'institutions républicaines qui devait être déposé par le centre gauche.

Si bien qu'on peut dire que c'est à la presque una-

---

(1) « L'Assemblée nationale, dépositaire de l'autorité souveraine, etc., etc »

(2) « L'Assemblée nationale, considérant que le droit d'user du pouvoir constituant, attribut essentiel de la souveraineté dont elle est investie, etc. »

nimité de ses membres que l'Assemblée nationale prenait l'engagement très net de doter la France d'une constitution. Et c'est à elle que nous sommes redevables de la Constitution de 1875, qui nous régit actuellement.

Or, nous croyons voir là déjà un fait qui nous fournit une première indication sur l'état d'esprit des constituants de 1875, plus précisément, sur la conception qu'ils se faisaient de la représentation. Nous l'avons dit : l'Assemblée nationale avait été élue à la hâte, dans les circonstances exceptionnelles et critiques que l'on sait, en exécution de l'armistice conclu le 28 janvier 1871, lequel avait pour but « de permettre au gouvernement de la Défense nationale de convoquer une assemblée, librement élue, qui se prononcerait sur la question de savoir si la guerre devait être continuée, ou à quelles conditions la paix serait faite (1) ». Eh bien! il n'est pas douteux que des esprits imbus des principes vraiment démocratiques eussent été heureux de saisir, dans cette circonstance de fait, une excellente occasion d'en appeler au pays pour qu'il fît connaître son opinion. Et si la solution contraire a été adoptée, même par les députés républicains, n'était-ce pas un peu parce que les membres de l'Assemblée nationale considéraient que le pays n'était que le titulaire nominal de la souveraineté et qu'il avait abdiqué tout son pouvoir du jour où il avait voté.

Et ce raisonnement tire une force plus grande encore d'un autre élément de fait, à savoir que le

(1) *Journal officiel* du 29 janvier 1871.

pays avait fait tout de même entendre sa voix dans des manifestations de toutes sortes, et notamment à l'occasion des nombreuses élections partielles qui eurent lieu, depuis l'arrivée au pouvoir de l'Assemblée nationale, et qui presque toutes, pour ainsi dire, furent favorables au parti républicain, souvent même au parti radical : à la session ordinaire des conseils généraux du mois d'août 1873, la présidence fut attribuée à des républicains dans quarante-trois départements ; le 12 octobre 1873, quatre élections complémentaires, dans la Nièvre, la Haute-Garonne, la Loire, le Puy-de-Dôme, envoient à l'Assemblée quatre républicains, dont un candidat radical, M. Turigny ; le 17 août 1873, cinq élections au Conseil général, dans l'Hérault, les Ardennes, l'Aude, l'Yonne, les Landes, sont également toutes républicaines ; à Hellesmes (Nord), un pèlerinage ayant eu lieu avec le drapeau blanc, au cantique du Sacré-Cœur, deux mille paysans répondirent par la *Marseillaise* et le drapeau blanc fut déchiré ; le 16 novembre 1873, les électeurs de l'Aube et de la Seine-Inférieure envoient siéger à l'Assemblée deux républicains, les généraux Saussier et Letellier-Valgé, en leur donnant des majorités considérables sur leurs concurrents conservateurs ; aux mois d'avril et de mai de la même année, à Paris et à Lyon, des radicaux comme MM. Barodet et Rane étaient élus ; un an plus tard, deux séries d'élections législatives sont fixées, l'une au 7 février, l'autre au 1er mars ; et, sur quatre sièges à pourvoir, deux républicains sont élus, un radical et un bonapartiste ; en mars 1874, ce sont deux radicaux qui l'emportent dans la

Gironde et dans la Haute-Marne; en août et en octobre, la défaite des conservateurs se continue, dans le Calvados, en Maine-et-Loire, dans les Alpes-Maritimes, en Seine-et-Oise, etc.

Bref, il n'y a aucun doute : le pays consulté voyait dans chaque élection une occasion de manifester ses sentiments républicains ; et, malgré ces avertissements, l'Assemblée persistait à se considérer comme ayant l'autorité nécessaire pour mener à bonne fin l'œuvre constituante ; c'est donc bien qu'elle concevait la représentation comme une abdication des pouvoirs du pays à son profit exclusif.

Le problème qui se posa, en premier lieu, fut évidemment le problème du suffrage universel. Que les constituants de 1875, bien qu'ils ne l'aient pas affirmé solennellement dans une de ces proclamations de principes généraux qui semblaient avoir été considérées jusqu'alors comme l'appareil obligé de toutes nos constitutions républicaines, aient voulu donner pour base fondamentale à nos institutions politiques le principe de la souveraineté nationale, c'est ce qui ressort d'une façon évidente, tant des travaux préparatoires que des textes mêmes de nos lois constitutionnelles, et notamment de l'article premier de la loi du 25 février 1875 :

Des travaux préparatoires d'abord : MM. Ricard et de Marcère, tous deux membres de l'Assemblée nationale, déclaraient, en effet, dans leur rapport sur la loi du 30 novembre 1875, « que le suffrage universel est le fondement de notre droit public ; c'est par lui que vit et que règne la souveraineté

nationale... indiscutable et indiscutée à l'égal du dogme antique de la royauté (1) ».

L'ensemble de nos lois constitutionnelles et notamment l'article premier de la loi du 25 février 1875, ne sont pas moins décisifs à cet égard : d'une part, l'organisation générale de notre constitution, en consacrant la forme républicaine, consacre par cela même la souveraineté de la nation ; car il est de l'essence de cette forme de gouvernement que les peuples qui l'adoptent conservent toujours la faculté de rester les maîtres exclusifs de leurs institutions et de leurs destinées ; et, d'autre part, l'article premier de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, en confiant au suffrage universel la nomination de deux assemblées, Chambre des députés et Sénat, rend un complet hommage au principe de la souveraineté nationale. Et la loi du 30 novembre 1875 vient encore confirmer ce principe en donnant à l'électorat une base très large, puisque, à la qualité de citoyen français, il suffit, pour être électeur, de joindre l'âge de vingt et un ans et six mois de résidence dans une commune.

La souveraineté appartient donc à la nation : sur ce premier point, les vœux des écrivains libéraux du second Empire ont été réalisés dans la Constitution de 1875.

Mais, quand on a affirmé que le peuple est titulaire de la souveraineté, et qu'il exerce cette souveraineté indirectement par des représentants, le problème constitutionnel, en ce qui concerne la

(1) *Journal officiel* (3), p. 6775.

représentation, subsiste encore presque en entier.

Il s'agit notamment :

1° D'organiser les assemblées représentatives.

2° De déterminer quelle sera la nature de la délégation de la souveraineté confiée par le peuple à des représentants.

Or, ce fut là, pour l'Assemblée nationale, deux nouvelles occasions d'affirmer sa conception « aristocratique » de la représentation :

I. — D'aucuns relèveraient peut-être une manifestation des idées des constituants de 1875 sur la représentation dans le fait qu'ils ont adopté le principe qu'une seconde Chambre est nécessaire pour tempérer les écarts de la première ; la doctrine républicaine traditionnelle semble, en effet, avoir toujours vu dans l'existence d'une seconde Chambre un rouage inutile et même dangereux, en tous cas, une atteinte à la volonté nationale. Mais, étant admis le principe de la nécessité d'une seconde Chambre, nous trouvons dans l'organisation même de cette seconde Chambre, des éléments suffisants pour dégager, une fois de plus, la conception des constituants de 1875 au sujet de la représentation.

Voici, en effet, comment la loi du 24 février 1875 organisait le recrutement du Sénat.

« Le Sénat, dit l'article premier, se compose de trois cents membres : deux cent vingt-cinq élus par les départements et les colonies, soixante-quinze élus par l'Assemblée nationale. »

Les premiers sortaient d'un collège électoral qui comprenait : 1° les députés ; 2° les conseillers géné-

raux ; 3° les conseillers d'arrondissement ; 4° les délégués élus, un par chaque Conseil municipal, parmi les électeurs de la commune.

En principe, deux sénateurs étaient attribués à chaque département ; dans une certaine mesure, cependant, on avait tenu compte de la population : deux départements (la Seine et le Nord) obtenaient cinq sénateurs, six en obtenaient quatre, vingt-sept trois ; les autres en élisaient deux, uniformément.

On votait au chef-lieu du département et l'élection avait lieu à la majorité absolue.

Ces deux cent vingt-cinq sénateurs étaient élus pour neuf ans et renouvelables par tiers tous les trois ans.

Une seconde catégorie de sénateurs était créée par la loi du 24 février 1875 ; elle comprenait soixante-quinze membres à vie, nommés pour la première fois par l'Assemblée nationale, élus dans l'avenir au fur et à mesure des vacances qui se produiraient dans leur groupe par le Sénat lui-même, par voie de cooptation.

Or, nous prétendons que le mode d'organisation de ce Sénat, constitué d'éléments si disparates, nous fournit une indication précieuse sur la conception que les constituants de 1875 se faisaient de la représentation. Il nous montre que les hommes de l'Assemblée nationale se souciaient, en réalité, fort peu d'assurer aux citoyens une part active dans la gestion des affaires du pays, et qu'ils comprenaient bien effectivement la représentation à la façon des écrivains libéraux du second Empire, c'est-à-dire comme une abdication complète de la souveraineté du

peuple entre les mains des assemblées parlementaires. Comment soutiendrait-on, en effet, que l'institution des sénateurs à vie et l'égalité de toutes les communes étaient des règles conformes à l'esprit démocratique? Comment, d'autre part, concilier la magistrature viagère des sénateurs inamovibles avec le principe de la souveraineté nationale? N'étaient-ils pas libres, ces représentants inamovibles, d'ignorer volontairement les *desiderata* du pays? Et les autres, élus pour un mandat d'une durée de neuf ans, ne seraient-ils pas enclins, souvent, pour cette raison même, à ne pas suivre, sinon à contrecarrer les mouvements d'opinion qui se manifesteraient dans le pays? Toutes ces conséquences avaient été mises en lumière lors de l'élaboration de la loi organique du Sénat. Et l'Assemblée nationale les avait acceptées en connaissance de cause ; elle les avait voulues délibérément.

II. — A la question de savoir quelle serait la nature de la délégation de la souveraineté confiée par le peuple à ses représentants, les membres de l'Assemblée nationale ont apporté une réponse dans l'article 13 de la loi du 30 novembre 1875, qui nous révèle encore d'une façon très nette leur mentalité : « Tout mandat impératif est nul. »

Et certes, le texte de l'article 13 ne fut pas voté par surprise, car la question du mandat impératif fut plusieurs fois posée en termes précis devant l'Assemblée : une première fois, dans un rapport présenté par M. Batbie au nom de la première Commission des Trente, nommée en novembre 1873 : « Nous

avons reproduit, disait le rapporteur, la disposition par laquelle les lois antérieures et notamment la Constitution de 1848 interdisaient aux candidats d'accepter un mandat impératif. Prendre d'avance l'engagement d'émettre des votes déterminés, c'est aliéner sa liberté et fermer sa conviction à l'influence des discussions ; c'est agir contrairement à l'essence du régime représentatif qui n'admet pas que les mandataires se décident sans délibération. Aussi ces engagements sont-ils depuis longtemps condamnés par nos lois (1). »

Soumis ensuite à la seconde Commission des Trente, nommée en mai 1875, la question fit l'objet d'un nouveau rapport de MM. Ricard et de Marcère qui condamnèrent avec la même énergie que M. Batbie, la pratique du mandat impératif comme étant « la négation même du gouvernement représentatif (2) ». Les partisans du mandat impératif firent également entendre leurs voix ; ce fut notamment M. Naquet qui, dans la séance du 30 novembre 1875, combattit la prohibition du mandat impératif dans la crainte que les mandataires du peuple ne fussent enclins à devenir des dictateurs ; l'article 13 lui apparaissait comme « la négation fondamentale de toute démocratie (3) ».

Puis, en troisième délibération, l'Assemblée entendit un nouveau plaidoyer de M. Madier de Montjau en faveur du mandat impératif ; mais,

---

(1) *Annales de l'Assemblée nationale*, t. XXXIII, p. 175.
(2) *Id.*, t. XLI, p. 17.
(3) *Id.*, t. XLII, p. 95 et suiv.

après une brève réponse du rapporteur, l'article 13 fut voté définitivement à une très forte majorité par 582 voix contre 41.

Sommes-nous restés fidèles à ces principes ? Les trente-deux années de fonctionnement de la Constitution de 1875 nous ont-elles rapprochés de l'idéal affirmé par les membres de l'Assemblée nationale ? Ou bien nos institutions politiques ont-elles dévié de leur ligne ? Notre régime ne s'est-il pas dépouillé à l'usage de ses traits originaires au point que, actuellement, il serait plus vrai de dire que nous vivons sous un régime « né à côté de la Constitution et qui fonctionne sous un faux titre (1) ».

Et d'abord, allait-il surgir de la foule, pour la représenter, ces hommes d'élite, dévoués à la chose publique, s'adressant d'eux-mêmes au peuple, tenant devant leurs compatriotes ce langage qui eût été le seul langage véritablement constitutionnel : « Voilà ce que je pense et qui je suis. Si vous êtes d'accord avec moi, si vous avez confiance en mon honneur et en ma loyauté, nommez-moi votre représentant ! » Ou bien, le suffrage universel ne risquait-il pas d'être falsifié, confisqué en quelque sorte par des politiciens organisés en comités électoraux imposant au peuple des candidats ?

D'autre part, le peuple, adulé par ces mêmes politiciens de profession, se rendant compte qu'il est tout de même, en dernière analyse, le détenteur suprême du pouvoir, se contenterait-il longtemps de

(1) De Marcère, *Revue politique et parlementaire*, 1899, t. I, p. 225.

n'être que le titulaire nominal de la souveraineté ? Ne serait-il pas tenté, au contraire, de voir en ses représentants, non pas des maîtres librement choisis, mais des esclaves dociles à toutes ses volontés, attentifs à tous ses caprices ?

En face d'un Parlement, occupé trop souvent à des besognes inutiles et oiseuses, la nation allait-elle enfin se désintéresser des réformes politiques, sociales, économiques, attendues depuis si longtemps avec une légitime impatience ? Il y a là autant de questions qui vont faire l'objet des différents chapitres de ce travail.

Le premier chapitre que nous intitulons : *La représentation et l'action des comités électoraux sur les candidats,* sera consacré à montrer l'intervention des comités politiques dans les luttes électorales.

Dans le second chapitre : *L'action des partis politiques et des groupes représentatifs des intérêts sur les représentants,* nous rechercherons si, dans la pratique constitutionnelle, le représentant est bien demeuré le citoyen libre, ne dépendant que de lui-même, que nous avons défini.

Un troisième chapitre : *De quelques influences extra-parlementaires sur l'œuvre législative,* sera consacré à constater quelle est la part exacte qui revient au Parlement dans l'œuvre législative. Le Parlement n'admet-il, en cette matière, ni « coopération, ni contrôle » ?

Pour ce qui est de la méthode, l'intitulé même de nos chapitres indique assez nettement, croyons-nous, que notre travail est surtout un travail de documentation où nous devons constater des faits.

Nous nous bornerons donc le plus souvent à regarder ce qui se passe autour de nous dans la vie de tous les jours.

S'agira-t-il, par exemple, de savoir comment on devient député ? Nous suivrons le candidat dans sa campagne électorale ; nous lirons ses affiches ; nous nous tiendrons au courant de ses polémiques, dans la presse, dans les réunions publiques. Et nous verrons ainsi comment, véritablement, les choses se passent dans la pratique.

Voudrons-nous connaître à quel point le représentant est indépendant de ses électeurs ? Nous observerons ses faits et gestes dans l'enceinte même du Parlement ; et nous nous inquiéterons de ses relations avec le dehors.

S'agira-t-il enfin de suivre la genèse d'une réforme, l'élaboration d'une loi ? Nous serons attentifs aux mouvements d'opinion qui se manifesteront dans le pays au sujet des questions discutées devant le Parlement.

Quelle que soit la question que nous envisagions, nous nous efforcerons de nous mettre en contact avec les réalités vivantes que nous opposerons aux systèmes théoriques.

CHAPITRE PREMIER

La représentation et l'action des comités électoraux sur les candidats.

Gambetta, discutant à la Chambre des députés la question du scrutin de liste et du scrutin d'arrondissement, prévoyait « l'apparition d'une industrie nouvelle, d'une industrie de placement électoral ».

Les faits ont justifié amplement les prévisions de Gambetta; notre époque a vu naître, en effet, non pas seulement la foule innombrable des politiciens qui n'est, en somme, a-t-on dit, qu'un phénomène naturel, observé en tout temps et en tous lieux dans les démocraties, mais la classe des politiciens organisée, c'est-à-dire ayant ses cadres propres et sa discipline.

SECTION PREMIÈRE

LES CADRES

Les cadres, ce sont les comités qui constituent de plus en plus l'arme nécessaire et décisive pour la campagne électorale.

D'après la théorie constitutionnelle, nous l'avons dit, lorsqu'un citoyen pensait pouvoir rendre au Parlement des services à ses compatriotes, il développait devant eux son programme, et posait tout simplement sa candidature.

Dans la pratique, ce n'est pas ainsi que les choses se passent. Un citoyen éprouve-t-il le besoin de se faire nommer député ? Voici comment il procédera :

S'il n'y a pas, dans la circonscription qu'il veut représenter, de comités déjà formés, ce qui sera d'ailleurs très rare, il convoque de lui-même quelques concitoyens à une réunion ; — ou bien, s'il ne possède pas l'influence suffisante pour réussir, il s'adresse à des amis disposant de quelques voix dans la circonscription, auxquels il n'a pas de peine à persuader qu'ils ont l'impérieux devoir de se placer à la tête de leurs concitoyens pour les diriger ; — ou bien encore la formation du comité peut se faire indépendamment du futur candidat, car, la variété étant infinie dans le monde des politiciens, il y a ce que M. P. Laffitte appelle « le politicien platonique. Celui-ci est président d'un comité électoral et ne veut pas être autre chose. Ancien avoué, commerçant retiré, fonctionnaire ou rentier, il vivait tranquille

dans sa petite ville ; un beau matin, les facultés politiques qui sommeillaient en lui se sont réveillées subitement ; il a réuni quelques amis et constitué un comité ».

Des affiches sont apposées sur les murs de la circonscription ; des insertions sont faites dans les journaux du parti. D'une façon ou de l'autre, le comité est né définitivement ; et c'est lui qui va désormais décider de la victoire ou de la défaite des candidats (1).

Il serait évidemment d'un très grand intérêt, pour établir l'exactitude des observations précédentes, d'exposer les procédés électoraux employés par les candidats de tous les partis dans chacune des circonscriptions. Mais, comme nous sommes persuadé qu'il y aurait là un travail qui nous amènerait à constater toujours les mêmes errements, il nous sera permis d'emprunter seulement quelques exemples à la politique locale de ces dernières années, étant d'ailleurs bien entendu qu'il n'entre nullement en notre dessein d'incriminer aucune des personnalités auxquelles nous serons obligé de faire allusion.

Voici, notamment, dans quelles conditions s'est présentée l'élection à la députation du candidat radical, au mois de mai 1906, dans la première circonscription de Dijon :

Le 14 avril 1906, une note était insérée dans les

---

(1) Paul Laffite, *Le suffrage universel et le régime parlementaire*, p. 66.

journaux de Dijon, sous la rubrique : « Chronique électorale », qui était ainsi conçue :

« Nous apprenons qu'un comité d'union républicaine-démocratique, comprenant des représentants de toutes les fractions du parti républicain, est en voie de formation.

» Aussitôt constitué, le nouveau comité désignera un candidat aux élections législatives de la première circonscription (1). »

Et, de fait, quelques jours après que cette note avait été communiquée à la presse, l'Union républicaine-démocratique, dont les membres s'étaient naturellement recrutés eux-mêmes, se réunissait en un local qui devait devenir le siège du comité, et nommait une commission provisoire. Chacun des membres de la commission provisoire convoqua ses amis personnels à une nouvelle réunion où se rendirent ainsi une centaine de personnes.

C'est alors qu'il fut question du choix d'un candidat.

Le nom de M. X..., mis en avant, recueillit de suite l'unanime adhésion des citoyens présents.

Le mardi 24 avril, le Comité radical de Dijon se réunissait à son tour pour s'occuper de la candidature proposée par l'Union républicaine-démocratique, et, à l'unanimité, il votait un ordre du jour ainsi conçu :

« Le Comité, après avoir entendu les explications qui lui ont été données par différents membres, renouvelle à M. X... sa confiance, et serait heureux

---

(1) V. les journaux de Dijon du 14 avril 1906.

de lui voir accepter de porter le drapeau du parti aux élections du 6 mai. »

Ainsi sollicité, M. X... accepta la candidature qui lui était offerte. Et, par conséquent, nous constatons que la première manifestation de la candidature radicale, à Dijon, c'est-à-dire le fait de présenter un candidat aux suffrages des électeurs, a été l'œuvre, non pas du candidat, mais de comités politiques qui existaient déjà ou qui se sont constitués à l'effet de choisir un candidat à eux. C'est là, d'ailleurs, ce que l'honorable candidat reconnaissait lui-même dans sa profession de foi, qui débutait ainsi, par ces mots caractéristiques :

« Les groupements républicains de Dijon m'ont fait le grand honneur de me désigner comme candidat à cette élection législative, etc. ».

Quand le choix du candidat est arrêté, il s'agit de savoir avec quel programme il se présentera. Dans l'esprit des constituants de 1875, c'était évidemment le candidat qui était seul juge de ses opinions sur toutes les questions à l'ordre du jour. Or, il semble bien que les comités en aient décidé autrement ; non satisfaits encore d'imposer leurs candidats au suffrage universel, ils émettent en outre la prétention de rédiger les programmes. N'avons-nous pas lu, en effet, sur les murs de la première circonscription de Dijon, une affiche où il était dit :

« Le Comité radical et radical-socialiste,

» Le Comité républicain du commerce, de l'industrie et de l'agriculture ;

» L'Union démocratique républicaine, etc.,

» Se sont mis d'accord sur un programme commun

pour la prochaine législature; puis, ils ont désigné le citoyen X... comme candidat à l'élection du 6 mai. »

Et voilà ainsi que, dès le premier tour de scrutin, ce n'est pas le candidat qui pose lui-même sa candidature devant ses compatriotes, après leur avoir exposé son programme ; ce sont des comités qui le désignent au choix des électeurs, après lui avoir imposé un programme, auquel il se borne à donner son adhésion.

Au scrutin du 6 mai, les résultats furent les suivants :

MM	X..., socialiste unifié . . .	6,602 voix
	Y. ., radical	6,544 —
	Z..., libéral	5,856 —

Il s'agissait alors d'arrêter la tactique qu'il conviendrait de suivre pour le scrutin de ballottage. Eh bien ! ici encore, comme pour le choix du candidat, et comme dans l'élaboration du programme, nous rencontrons une nouvelle intervention des comités. Car il existe une « discipline républicaine » qui eût même exigé, dans l'espèce, d'après la commission exécutive du parti radical et radical-socialiste, que le candidat radical se désistât en faveur de son concurrent républicain le plus favorisé au premier tour. Mais, méconnaissant les instructions venues de Paris, les comités de Dijon décidèrent que leur candidat se maintiendrait au second tour.

M. X... accepta de poser de nouveau sa candidature. Et il fut élu. Au cas, d'ailleurs, où la décision de ses comités étant différente, il eût voulu néan-

moins affronter la lutte, nous n'hésitons pas à affirmer que son échec était probable, car il apparaît de plus en plus que le suffrage universel est entre les mains des comités politiques (1).

Ce sont des observations analogues que nous ferions, dans les mêmes termes, si nous voulions exposer la situation électorale, telle qu'elle s'est présentée dans les autres circonscriptions du département de la Côte-d'Or et de tous les départements :

A Dijon, le concurrent socialiste du candidat radical a été désigné par la Fédération socialiste de la Côte-d'Or ; et dans sa profession de foi, il s'est à peu près borné à rappeler les solutions adoptées par son parti au Congrès de Tours ;

Dans la première circonscription de Beaune, le candidat radical reconnaît que « le Congrès républicain radical et radical-socialiste, qui s'est tenu à Beaune, l'a désigné au choix des électeurs (2) » ;

Et, de même, le candidat radical, dans la deuxième circonscription de Beaune, a été « désigné par les délégués des cinq cantons de la circonscription, réunis en Congrès à Arnay-le-Duc (3) » ;

Dans le département de la Haute-Saône, une élection avait lieu, que nous avons suivie personnellement, dans le but de nommer un député. Quatre candidats, se réclamant tous du parti radical, dési-

---

(1) C'est là un fait qu'il nous a été donné de constater très fréquemment en nous reportant aux chiffres des voix obtenues par les candidats dans les deux tours de scrutin. Nous en citons, d'ailleurs, plus loin un exemple caractéristique.

(2) V. *Progrès de la Côte-d''Or* du 20 avril 1906.

(3) *Ibid.*

raient affronter la lutte. C'est alors que les comités intervinrent pour réunir des délégués de toutes les communes de la circonscription en un Congrès qui s'est tenu à Gray, et qui a désigné un candidat unique au choix des électeurs, etc.

Nous multiplierions aisément les exemples.

Or, quelle est la source de la toute-puissance de ces comités ? Ou, plus exactement, d'où leur viennent leurs pouvoirs ?

A cette question M. Ch. Benoist a apporté une réponse aussi exacte que plaisante, et que nous faisons nôtre : « L'homme de X, Y, Z, écrit M. Ch. Benoist, reçoit la consécration solennelle de deux cents petits Z, Y, X. Il est désormais candidat, leur candidat, le candidat. Qui l'a investi ? La réunion « générale » du... Qui l'a proposé à cette réunion ? Le comité. Qui en avait chargé le comité ? Une première réunion. Qui avait convoqué cette première réunion ? Le comité. Qui avait investi le comité ? Personne (1). » Si bien que, ne devant leurs pouvoirs qu'à leurs propres audaces, il est vrai de dire que les comités ne sauraient représenter rien ni personne, qu'eux-mêmes.

SECTION II

LA DISCIPLINE ÉLECTORALE

La discipline est imposée aux candidats, voire même aux comités locaux par des organes centraux,

---

(1) Ch. Benoist, *La crise de l'Etat moderne*, p. 20, Paris, 1898.

tels que : le Conseil national du parti socialiste unifié, le Comité exécutif du parti radical et radical-socialiste, la Commission centrale exécutive de l'Alliance démocratique, etc.

Le parti socialiste, notamment, impose à ses membres une discipline rigoureuse et étroite. C'est ainsi que le Congrès national, qui s'est tenu à Chalon-sur-Saône les 29, 30, 31 octobre et 1er novembre 1905, afin de fixer la tactique du parti aux élections législatives du mois de mai 1906, votait entre autres résolutions :

Que les sections, les comités de circonscription et les fédérations demeurent chargés de choisir les candidatures ;

Que, dans les circonscriptions et les départements où il n'existe ni groupes, ni fédérations, le Conseil national et la Commission permanente sont chargés d'appliquer cette résolution ;

Que les candidats choisis sur les listes proposées et garanties par les fédérations, devront signer les engagements prévus à l'article 45 du règlement du parti (1), et remettre au secrétariat, en vue d'un scrutin de ballottage, leur désistement qui pourra au besoin être motivé par le parti ;

Que le manifeste commun à tous les candidats du parti aux élections législatives de 1906, et que les

(1) L'article 45 est ainsi conçu : « Tout candidat doit signer un engagement par lequel il promet d'observer les principes du parti et les décisions des congrès nationaux et internationaux. Cet engagement est rédigé et signé en double exemplaire, dont l'un est déposé au secrétariat de la Fédération, l'autre au secrétariat du Conseil national. »

fédérations devront faire afficher dans toutes les circonscriptions, sera rédigé par les soins du Conseil national et de la Commission administrative permanente, et publié trois mois avant les élections (1).

On voit donc que le parti socialiste multiplie les précautions pour mieux s'assurer la dépendance étroite de ses élus parlementaires, ainsi que nous le constaterons plus loin, puisque tout candidat qui se réclame du parti est obligatoirement soumis à une double discipline :

1° Discipline d'abord quant au choix du candidat qui doit être agréé par une section, un comité de circonscription, une fédération, ou, à défaut de ces groupements, par le Conseil national et la Commission permanente du parti ;

2° Discipline ensuite quant à l'acceptation du programme, rédigé en dehors du candidat, par le Conseil national et la Commission administrative permanente, et que le candidat doit promettre d'observer intégralement par un engagement écrit, en vertu de l'article 45 du règlement du parti.

Et, en exécution des décisions du Congrès de Chalon, on put lire, en effet, à la veille des élections législatives, sur les murs de chacune des circonscriptions où se présentait un candidat socialiste unifié, une affiche ainsi conçue :

CITOYENS,

Il n'y a qu'un prolétariat : donc il ne peut y avoir qu'une organisation de travailleurs en parti politique pour la conquête des pouvoirs, qu'un seul parti socialiste.

---

(1) *Revue socialiste*, 1905, t. II, p. 580 et suiv.

Les congrès de Paris de 1900 et de Chalon de 1905 ont définitivement consacré l'unité du parti socialiste.

Le parti socialiste n'a donc et ne peut avoir qu'un seul candidat par circonscription.

Ce candidat, dans la circonscription de..., est le citoyen...

C'est à lui seul que doivent aller les suffrages ouvriers et socialistes, les suffrages de tous ceux qui sont les ennemis du régime capitaliste (1).

Pour prendre un exemple concret, nous pouvons rappeler qu'aux dernières élections législatives, M. X..., candidat du parti socialiste unifié, dans la première circonscription de Dijon, adressait aux électeurs une circulaire qui débutait par les termes suivants :

« La Fédération socialiste de la Côte-d'Or m'ayant désigné à nouveau pour être le candidat du parti, je viens solliciter le renouvellement du mandat que vous m'avez confié, il y a quatre ans, etc. (2). »

M. X... reconnaissait ainsi lui-même qu'il s'était scrupuleusement conformé aux indications des Congrès de Chalon et de Paris.

A l'occasion du scrutin de ballottage, l'action du parti et l'activité des comités ne se font pas moins énergiquement sentir. C'est ainsi que le parti adhéra avec les deux autres partis de gauche à un pacte, aux termes duquel le candidat le plus favorisé au premier tour devrait rester le seul « porte-drapeau de la République » au ballottage. Et c'est ce qui explique mieux encore que le désintéressement des candidats, les nombreux désistements qui, dès le lendemain du premier tour de scrutin, furent adressés aux comités.

---

(1) *Progrès de la Côte-d'Or* du 7 avril 1906.

(2) *Petit Bourguignon* du 28 avril 1906.

Voici d'ailleurs, à titre documentaire, le texte de l'affiche qui était généralement apposée sur les murs des circonscriptions électorales, et dont les termes impératifs prouvent surabondamment combien il eût été vain de la part des candidats de tenter de s'insurger contre les décisions de leurs comités :

PARTI SOCIALISTE (S. F. I. O.)

Union des sections de la deuxième circonscription de Sceaux

Scrutin de ballottage

DÉCISION DE LA FÉDÉRATION DE LA SEINE

Le Conseil fédéral, après avoir examiné la situation faite aux candidats du parti ou aux candidats républicains par les élections du 6 mai dernier, déclare retirer toutes les candidatures présentées par le parti dans le département de la Seine, n'ayant pas, au premier tour, obtenu la majorité des suffrages républicains.

En conséquence, la Commission exécutive de l'Union des sections décide :

1° La candidature du citoyen Pédron est retirée de la deuxième circonscription ;

2° Le parti socialiste n'aura pas de candidat au deuxième tour de scrutin.

La Commission exécutive remercie les 4,426 électeurs qui se sont affirmés sur son programme d'émancipation sociale et compte sur eux pour seconder les efforts de tous les militants dans leur œuvre de propagande et d'organisation de classe pour assurer le triomphe de la véritable République, la République du Travail.

Vive la République sociale !

Vive le Parti socialiste !

LA COMMISSION EXÉCUTIVE (1).

(1) *Radical* du 19 mai 1906.

Quant au candidat, son rôle se bornait, dans toute l'affaire, à laisser apposer son nom au bas de l'affiche ci-dessus, de la façon suivante : « Vu, le candidat, Pédron ».

Il se produisit cependant quelques cas d'indiscipline ; cinq ou six candidats, moins désintéressés ou plus indépendants que les autres, refusèrent de se soumettre aux décisions de leur parti. Ce fut alors dans la presse et dans les réunions publiques une campagne acharnée contre eux, de la part de leurs comités, qui aboutit le plus souvent à les faire échouer.

Et si maintenant, afin de déduire l'enseignement qui se dégage au point de vue de la science politique des faits précédemment exposés, nous appliquons à l'élu socialiste la définition du représentant tel que le concevait la Constitution de 1875, ne voyons-nous pas évidemment qu'elle ne saurait lui convenir ? Le représentant, disaient les constituants de 1875, est un homme choisi par le peuple, pour sa sagesse et pour sa compétence, etc. Or, entre le candidat socialiste et le suffrage universel, il s'interpose toujours un comité qui le désigne au choix des électeurs, pour défendre un programme déterminé d'avance. De ce chef, l'esprit de la Constitution a donc bien été violé.

Le parti radical et radical-socialiste, quoique moins fortement organisé que le parti socialiste, malgré les récents congrès, use généralement des mêmes procédés électoraux. Si aucun congrès n'a posé en règle doctrinale que, pour être candidat du parti, il faudrait avoir été agréé par un comité, c'est cependant

de cette façon que les choses se passent dans la pratique.

Nous en trouvons, par exemple, la preuve dans le texte des professions de foi des candidats radicaux et radicaux-socialistes dans le département de la Côte-d'Or aux élections législatives du 6 mai 1906 dont nous avons déjà cité quelques extraits. Elles débutaient par les termes suivants :

« Première circonscription de Dijon : M. X...

» Les groupements républicains de Dijon m'ont fait l'honneur de me désigner comme candidat à cette élection législative, etc. »

« Première circonscription de Beaune : M. Y...

» Le Congrès républicain, radical et radical-socialiste, qui s'est tenu à Beaune le 19 avril dernier, et dans lequel tous les cantons étaient représentés, m'a fait le très grand honneur de me désigner comme candidat aux élections législatives du 6 mai. »

« Deuxième circonscription de Beaune : M. Z...

» Désigné par tous les Comités républicains de la deuxième circonscription de Beaune pour être le porte-drapeau de la démocratie aux élections législatives du 6 mai 1906, je n'ai pas cru pouvoir me dérober à cette marque de confiance, etc. »

Nous pourrions exposer la situation électorale dans chacun des autres départements français ; nous verrions, au point de vue des conditions dans lesquelles s'effectuent les élections, qu'elle se présente partout sous le même aspect qu'en Côte-d'Or ;

derrière chaque candidat, on est toujours certain de trouver un comité.

Mais c'est au scrutin de ballottage que les comités redoublent de vigilance. C'est ainsi que, le 9 mai 1906, le Comité exécutif du parti radical et radical-socialiste se réunissait et rédigeait un appel ainsi conçu :

« Les élections du 6 mai marquent une étape décisive dans l'histoire de la politique républicaine.

» Cette situation dicte leur devoir à tous les républicains.

» Notre parti a sa ligne de conduite tracée d'avance. Il continuera à suivre ses traditions et les lois de la discipline républicaine plusieurs fois promulguées avec tant de force par ses grands congrès.

» Au second tour de scrutin nous ne distinguerons plus entre les trois fractions de gauche qui, au premier tour, se disputaient légitimement l'influence : Alliance républicaine, Parti radical et radical-socialiste, Parti socialiste.

» Notre règle, unique et absolue, c'est que celui des candidats de gauche qui a obtenu au premier tour le plus grand nombre de voix, doit bénéficier de cette désignation du suffrage universel : tous les autres candidats du « Bloc », à quelque nuance qu'ils appartiennent, ont le devoir étroit de se désister en sa faveur, etc. (1). »

L'appel fut entendu. Dès le lendemain 10 mai 1906,

---

(1) *Radical* du 10 mai 1906.

la Fédération des comités radicaux et radicaux-socialistes de la Seine se réunissait en assemblée générale sous la présidence de M. L. Bonnet, et, après un examen minutieux de la situation électorale dans le département de la Seine, votait à l'unanimité l'ordre du jour suivant, inspiré manifestement par le Comité exécutif, et qui était, non pas une invitation, mais un ordre catégorique adressé aux candidats républicains les moins favorisés au premier tour de scrutin, d'avoir à retirer leurs candidatures pour le scrutin de ballottage :

« La Fédération des comités radicaux et radicaux-socialistes, réunie en assemblée générale le 10 mai, déclare qu'au scrutin de ballottage du 20 mai, il ne doit y avoir en présence du candidat de la réaction dans chaque circonscription que le candidat de gauche désigné par le suffrage universel au premier tour, etc. (1). »

Et, se conformant aux ordres du Comité exécutif et de la Fédération de la Seine, les comités de chaque circonscription de Paris ou des départements combattirent avec acharnement des candidats qu'ils avaient soutenus au premier tour, mais qui refusaient de se soumettre au second tour à la discipline imposée par le parti (2).

Plus près de nous, lors des élections municipales complémentaires de Paris, du 8 mai 1907, le parti radical suivait les mêmes errements. A l'occasion du

---

(1) *Radical* du 11 mai 1906.
(2) V. les journaux radicaux du 11 au 20 mai 1906.

scrutin de ballottage, la Fédération radicale et radicale-socialiste de la Seine, conformément à un mandat reçu de l'Assemblée générale, adoptait, en effet, un ordre du jour ainsi conçu :

« Considérant que l'intérêt supérieur de la République doit toujours guider les républicains, et que la nécessité de faire échec à la réaction leur dicte les règles de la discipline électorale ;

» Considérant que le parti radical et radical-socialiste se fait honneur d'avoir invariablement suivi cette tactique,

» Décide :

» Au scrutin de ballottage du 12 mai, les candidatures radicales et radicales-socialistes seront retirées dans les quartiers où il y a danger réactionnaire et seront maintenues dans les autres quartiers.

» La candidature du radical et radical-socialiste le plus favorisé sera seule posée au deuxième tour.

» En conséquence, la Fédération, prenant acte des désistements qui se sont déjà produits, désigne comme candidat unique du parti radical et radical-socialiste dans chaque quartier,

» Le citoyen (1)... »

Et cette discipline électorale aboutit parfois à des résultats aussi curieux que déconcertants, qui établissent jusqu'à quel point les comités politiques sont parvenus à sophistiquer le suffrage universel qui est de plus en plus à leur dévotion. C'est ainsi que, au mois de février 1906, des élections munici-

(1) *Progrès de la Côte-d'Or*, 8 mai 1907.

pales ayant eu lieu à Toulouse, cinq listes se trouvaient en présence : trois listes radicales, une liste socialiste, une liste progressiste. Au premier tour de scrutin, les listes radicales recueillaient, à elles trois, 14,000 suffrages ; la liste socialiste en obtenait 9,500, et celle des progressistes 6,500. Comme il y avait, paraît-il, « danger réactionnaire », le mot d'ordre des comités fut que les radicaux devaient s'effacer devant les socialistes. Le résultat fut que la minorité socialiste, bénéficiant des voix radicales, entrait triomphalement à l'hôtel de ville, ayant réuni environ 17,000 voix.

Les comités n'hésitent pas d'ailleurs à sévir, en s'arrogeant le droit de prononcer des excommunications contre les membres les plus autorisés de leur parti, coupables seulement d'avoir fait preuve d'indépendance. Lors de la dernière période électorale, le Comité exécutif du parti radical eut maintes et maintes fois l'occasion de se prononcer sur des cas particuliers : le 13 avril 1906, notamment, réuni sous la présidence de M. Vallé, il entendait un rapport présenté par M. Bouillart, au nom de la Commission de discipline du parti, sur une plainte portée par le comité radical de Saint-Flour contre M. Charles Bos, député du XIX^e^ arrondissement de Paris, qui avait manifesté l'intention de se présenter à Saint-Flour contre M. Hugon, député radical sortant. Le rapporteur proposa la radiation de M. Charles Bos de la liste des adhérents au parti, et présenta des conclusions motivant cette décision. Le Comité exécutif vota la radiation de M. Bos, qui fut com-

battu comme étant le candidat de la réaction et qui ne fut pas élu (1).

Nous montrerions évidemment de la même façon, et par des exemples analogues, que les autres partis politiques : républicain modéré et conservateur, ont adopté la même méthode électorale.

L'Alliance républicaine démocratique, par exemple, faisait placarder sur les murs de Dijon, au mois de mai 1906, une affiche ainsi conçue :

L'Alliance républicaine démocratique, président d'honneur M. Joseph Magnin, président M. Adolphe Carnot, dont le programme se résume dans la devise : « Ni réaction, ni révolution », invite ses adhérents et ses amis à voter pour le citoyen X..., contre le candidat du collectivisme unifié.

Signé : La Commission exécutive.

---

(1) Voici un autre exemple tout à fait récent : on se rappelle qu'à la récente élection sénatoriale de la Côte-d'Or du mois de janvier 1908, M. X..., républicain, fut élu au troisième tour de scrutin par 522 voix, contre 474 suffrages au candidat radical-socialiste. Deux autres candidats s'étaient portés : M. le docteur Y..., qui se désista purement et simplement après le premier tour de scrutin, et le député de la deuxième circonscription de Dijon, qui, après le deuxième tour, se retira d'abord purement et simplement, puis signa un désistement en faveur du candidat radical-socialiste le plus favorisé au premier tour, sur l'insistance des membres du comité de ce dernier.

Or, M. Henry Bérenger, directeur de *L'Action*, estimant que, dans cette élection, la discipline républicaine n'avait pas été assez nettement observée, porta l'affaire devant la commission de discipline du parti républicain radical et radical-socialiste ; la commission conclut en proposant le vote d'un blâme au docteur Y... et l'exclusion du parti, du député de la deuxième circonscription de Dijon.

Le Comité exécutif du parti radical et radical-socialiste fut alors appelé à se prononcer sur ces conclusions. Il les vota, à l'unanimité pour M. le docteur Y..., et par 47 voix contre 2, sur 63 votants, pour l'exclusion du député de la deuxième circonscription de Dijon. (V. *L'Action* du 22 janvier 1908.)

Le parti conservateur, à son tour, suit les mêmes errements. L'Action libérale populaire prend le soin d'imposer à ses candidats un programme minimum. Et ses comités, pas plus que les fédérations socialistes ou que les comités radicaux, ne paraissent décidés à laisser à leurs membres une grande liberté d'action. Le candidat conservateur aux élections législatives du mois de mai 1906, dans la première circonscription de Dijon, en a fait la triste expérience, ainsi qu'en témoigne la lettre suivante qu'il adressait à la presse, au lendemain du premier tour de scrutin, et au bas de laquelle se trouvait une petite note particulièrement significative. Voici cette lettre :

MES CHERS CONCITOYENS,

« Après avoir fait appel à mon dévouement pour porter le drapeau de la République libérale, plusieurs d'entre vous me représentent aujourd'hui la retraite comme un devoir, afin de ne pas compromettre, pensent-ils, des intérêts qui peuvent être sauvegardés.

» N'ayant jamais été mû par un sentiment d'ambition personnelle, je me retire. »

Au bas de la lettre, se trouvait cette note :

« La lettre ci-dessus n'a été adressée qu'aux journaux de Dijon. Le général proteste contre le texte de la lettre publiée hier par *Le Nouvelliste* de Lyon, et qui n'avait pas été envoyée à ce journal par le signataire. »

Il apparaît ainsi que le comité dijonnais de l'Action

libérale, ou que, du moins, l'un de ses membres s'était reconnu le droit, non seulement d'imposer à leur candidat le retrait de sa candidature au second tour de scrutin, mais encore de porter cette décision à la connaissance du public par la voie de la presse, sans avoir obtenu l'autorisation du candidat.

Tels sont les faits qui constituent indiscutablement la pratique électorale courante.

Nous en retiendrons simplement cette conclusion intéressante, au point de vue de la science politique :

Qu'il est désormais acquis que, pour obtenir un mandat de représentant, il est, non pas seulement utile, mais indispensable au candidat d'être patronné par un comité ; et cet appui nécessaire est également suffisant en ce sens que, une fois choisi par le comité, le candidat n'a plus qu'à obéir : il est devenu une chose entre les mains du comité.

Et c'est ainsi que nous sommes amené à constater une première déviation constitutionnelle, par suite de l'ingérence des comités politiques dans les luttes électorales.

CHAPITRE II

L'action des partis politiques et des groupes représentatifs des intérêts sur les représentants.

Dans le chapitre précédent, l'observation des faits qui constituent la pratique électorale nous a fait constater que l'esprit de la Constitution de 1875 a été faussé dans sa source même par suite de l'action des comités électoraux qui ont confisqué en quelque sorte le suffrage universel.

Suivons maintenant le représentant dans l'enceinte du Parlement et recherchons si, du moins, une fois élu, il recouvre son indépendance, et s'il est bien ce que les constituants de 1875 ont voulu qu'il fût, à savoir : un homme chargé de décider pour le peuple, en toute liberté, selon sa conscience et ses lumières, des questions qui lui sont soumises.

Un des premiers soins du député, dès son entrée à la Chambre, est généralement de se faire inscrire

à des groupes, que l'on peut diviser en deux catégories :

1° Les groupes purement politiques, comme le groupe socialiste unifié ou socialiste parlementaire, la gauche radicale, l'Union démocratique, le groupe de l'Action libérale, etc. ;

2° Les groupes représentatifs des intérêts qui sont extrêmement nombreux et qui se multiplient chaque jour.

Ne pouvant évidemment les étudier tous, ce qui, d'ailleurs, nous conduirait à refaire toujours les mêmes constatations au point de vue de la science politique, nous nous bornerons à prendre deux exemples dans chacune des deux catégories de groupes qui nous montreront que les représentants reçoivent du dehors, non pas seulement des vœux, mais des ordres impératifs, ce qui constitue une violation de l'article 13 de la loi du 30 novembre 1875 : « Tout mandat impératif est nul. »

Nous emprunterons nos exemples :

1° Au parti socialiste, qui, grâce à sa constitution écrite, nous offre un exemple assez net de la voie sur laquelle semblent s'engager de plus en plus les autres partis politiques ;

2° Au groupe agricole, dont l'action a été décisive sur l'orientation de notre politique économique depuis 1892.

SECTION PREMIÈRE

LE PARTI SOCIALISTE

Avant le Congrès général des organisations socialistes qui se tint à Paris du 3 au 8 décembre 1899, le parti socialiste français n'existait pas en tant que parti nationalement constitué. Les adeptes des doctrines socialistes étaient répartis en cinq grandes organisations :

1° La Confédération générale des socialistes indépendants qui suivait l'inspiration de M. Jaurès ;

2° La Fédération des travailleurs socialistes de France, ou parti broussiste ;

3° Le parti ouvrier français, avec M. Jules Guesde ;

4° Le parti ouvrier socialiste révolutionnaire ;

5° Le parti socialiste révolutionnaire, avec M. Ed. Vaillant.

Et il y avait, en outre, un grand nombre de groupes politiques départementaux autonomes, c'est-à-dire qui n'avaient adhéré à aucune des cinq organisations précédentes.

On ne pouvait donc parler alors d'unité socialiste ; il y avait seulement des sectes socialistes où les rivalités de personnes se donnaient libre cours et où il semble que l'on passait surtout son temps à prononcer des excommunications.

Ce fractionnement, cet émiettement du parti socialiste était une cause sérieuse de faiblesse pour le

socialisme. Un comité d'entente socialiste existait bien, composé de représentants autorisés des cinq grandes organisations nationales. Mais ce comité, dont les décisions n'étaient pas toujours fidèlement observées, apparut bientôt à tous les socialistes comme un obstacle insuffisant à opposer à la classe capitaliste, qui, suivant un mot de M. Rouanet, « formait un bloc irréductible, allant des radicaux de l'extrême gauche jusqu'aux conservateurs de l'extrême droite ».

Un besoin pressant d'unité se faisait donc de plus en plus vivement sentir. Aussi, le comité d'entente socialiste adressait-il le 12 octobre 1899 à tous les éléments politiques et corporatifs se réclamant du socialisme une circulaire où il les invitait à se faire représenter à un congrès général du parti socialiste qui devait se tenir à Paris du 3 au 8 décembre de la même année.

Trois questions étaient inscrites à l'ordre du jour, dont une ainsi conçue: « De l'unité socialiste; ses conditions théoriques et pratiques. Direction et contrôle par le parti des divers éléments d'action, de propagande et d'organisation. »

Or, entre autres résolutions qui furent votées à l'unanimité par le congrès, il en est une qui était formulée dans les termes suivants :

CONTRÔLE DES ÉLUS

« Il sera procédé à la Chambre, sur les bases théoriques de la convocation du congrès, à la constitution d'un groupe parlementaire uniquement placé

sous le contrôle direct du Comité général qui aura à rappeler aux élus les décisions du congrès et à les amener autant que possible à l'unité de vote (1). »

Qu'était-ce, d'autre part, que ce Comité général entre les mains duquel les élus socialistes du Parlement abdiquaient véritablement leur indépendance? C'était, toujours aux termes du congrès de Paris, la réunion des délégués des diverses organisations socialistes qui avaient adhéré à l'unité.

Il apparaît donc que, dès 1899, le parti socialiste, contrairement au texte formel de l'article 13 de la loi du 30 novembre 1875, avait officiellement adopté la pratique du mandat impératif.

Comme il était peut-être facile de le prévoir, l'existence à côté du groupe parlementaire d'un comité siégeant à Paris devait fatalement provoquer des rivalités entre les deux organismes. Le Comité interfédéral prétendit naturellement se subordonner les élus socialistes et exiger qu'ils prissent leur mot d'ordre au Comité avant d'agir. Le différend fut porté devant le congrès de Saint-Etienne; et c'est alors que M. Jaurès, intervenant dans le débat, proposa une constitution nouvelle du parti, aux termes de laquelle la direction politique du parti socialiste était confiée pour l'avenir à un Conseil national, formé du Comité interfédéral, représentant les diverses fédérations, et du groupe parlementaire.

De nouveaux conflits, d'ailleurs, devaient bientôt éclater entre le comité interfédéral et le groupe par-

(1) *Compte rendu des organisations socialistes de 1899*, p. 410.

lementaire, au sujet de la participation des élus parlementaires socialistes à la délégation des groupes de gauche qui soutenaient le ministère de M. Combes dans sa lutte contre le nationalisme et l'Eglise catholique. C'est alors que le Congrès de Rouen, du mois de mars 1905, décida que le parti serait à l'avenir doté d'un mode nouveau de constitution.

L'unité se fit vraiment au Congrès de Chalon où les anciennes organisations nationales et régionales indépendantes signèrent, par leurs trois cents délégués, le pacte nouveau. Le « Parti socialiste unifié, section française de l'Internationale ouvrière » était désormais constitué sur une base fédérative ; et le département constituait l'unité fédérative locale ; il était administré par un conseil national, composé de délégués des fédérations et de membres du groupe parlementaire et par quinze membres élus par les congrès qui formaient la commission administrative permanente. La souveraineté, et par conséquent le droit d'appel des décisions du Conseil national, appartenait au congrès annuel.

En ce qui concerne le contrôle des élus parlementaires, le règlement prévoit :

1° Un contrôle individuel ;

2° Un contrôle du groupe parlementaire.

Individuellement, les élus socialistes dépendent de leurs fédérations respectives, ainsi qu'en témoigne l'article 49 du règlement du parti :

« Tout membre du parti relève individuellement du contrôle de sa fédération (1). »

---

(1) *Revue socialiste*, 1905, t. I, p. 592 et suiv.

Et le groupe socialiste parlementaire doit compte de ses actes au congrès. L'article 38 décide, en effet :

« Le groupe socialiste au Parlement présente chaque année un rapport au Congrès national. Ce rapport est transmis au Conseil national et adressé aux Fédérations un mois au moins avant l'ouverture du Congrès (1). »

Les articles 31 et 35 *in fine* prévoient enfin un contrôle tant sur les élus que sur le groupe parlementaire, de la part du Conseil national :

« Article 31. — Le Conseil national est chargé de la propagande générale ; il exécute ou fait exécuter les décisions du Congrès national ; il contrôle les militants, les élus et la presse du parti ; il prend toutes les mesures mêmes exceptionnelles que peuvent exiger les circonstances. »

« Article 55. — Chacun des élus parlementaires, en tant qu'élu, et l'ensemble du groupe, en tant que groupe, relèvent du contrôle du Conseil national (2). »

Et c'est ainsi que nous constatons que le parti socialiste, qui marche à l'avant-garde de la démocratie, a ouvertement adopté la pratique du mandat impératif, en violation formelle de l'article 13 de la loi du 30 novembre 1875. Les exemples ne manquent pas, d'ailleurs, qui témoignent de la mainmise du Conseil national sur les élus socialistes au Parlement et sur le groupe tout entier.

C'est ainsi que les députés socialistes qui jusque

(1) *Revue socialiste*, 1905, t. I, p. 592 et suiv.
(2) *Ibid.*

alors avaient soutenu le ministère Waldeck-Rousseau qui comptait parmi ses membres un des représentants les plus autorisés et les plus éminents du parti socialiste, M. Millerand, furent sommés de faire la guerre au cabinet. La question fut posée à la fin du mois de décembre 1899, d'une façon particulièrement frappante, quand vint en discussion devant la Chambre le projet de réglementation sur le travail dont M. Millerand voulait presser l'adoption, afin de faire profiter plus rapidement la classe ouvrière du bénéfice de la loi de onze heures, restée jusque-là inappliquée. Il y avait incontestablement dans cette mesure un progrès sérieux en matière de législation ouvrière, et dont devaient se féliciter, semble-t-il, tous les partisans des réformes sociales dans un sens favorable aux classes laborieuses. Ce ne fut pas l'opinion qui prévalut parmi les membres du Comité général. Discuté à une réunion de celui-ci, et vivement combattu par M. Vaillant, le projet fut repoussé. Et un grand nombre de députés socialistes, même parmi ceux qu'on appelait les « indépendants » avant l'unification, parce qu'on les accusait de ne vouloir se soumettre à aucune discipline, se croyant liés par le vote du Comité général, repoussaient à leur tour au Parlement le projet de loi en question qui répondait manifestement à leurs aspirations. Si bien que peu s'en fallut qu'on assistât à ce spectacle étrange d'une mesure réalisant un progrès économique et social considérable pour la classe ouvrière contre laquelle se dressait l'unanimité de la représentation socialiste de la Chambre. En d'autres termes, des députés socialistes refusant l'appui de leurs votes à

une loi ouvrière préparée par un des leurs, sur un mot d'ordre venu du dehors, et se trouvant réduits à jouer le rôle de machines à voter, déposant automatiquement des bulletins dans l'urne parlementaire, suivant les indications du Comité général, voilà ce qu'il nous a été donné de voir, sous l'empire d'une Constitution qui prohibe avec l'énergie que l'on sait la pratique du mandat impératif.

C'est ainsi encore, qu'au lendemain des incidents douloureux de Chalon, le Comité général accusa le ministère Waldeck-Rousseau-Millerand d'avoir voulu froidement organiser « le massacre des travailleurs », et qu'il enjoignit en conséquence aux élus du parti de s'associer à la demande d'enquête parlementaire faite par M. Zévaès, alors socialiste-guesdiste intransigeant, et substituée à la demande d'enquête judiciaire, formulée par le ministère.

C'est ainsi que la catastrophe de la Martinique fournit une nouvelle occasion au Comité général d'affirmer son droit de contrôle sur les députés en leur prescrivant une fois de plus un vote hostile au ministère Waldeck-Rousseau.

C'est ainsi toujours que, le 7 février 1905, le ministère de M. Rouvier, ayant succédé au ministère de M. Combes, comme il apparaissait au Conseil national que la situation politique avait changé, il vota un ordre du jour qui ordonnait au groupe socialiste parlementaire de se retirer de la délégation des groupes de gauche.

Plus récemment enfin, à la suite de divergences de vues qui s'étaient manifestées au sein du parti à l'occasion des théories et de la propagande antipa-

triotiques de M. Gustave Hervé, membre de la Commission administrative permanente, le Conseil national intervint à nouveau pour rappeler sévèrement au respect de la discipline M. Paul Brousse et plusieurs de ses collègues du Parlement qui avaient lancé un manifeste où ils protestaient contre les doctrines antimilitaristes, ainsi que MM. Basly et Lamendin qui, en qualité de représentants à la Chambre des mineurs du Pas-de-Calais et du Nord, avaient fait à Liévin une réception trop enthousiaste à M. Briand, frappé d'excommunication par ses anciens coreligionnaires politiques.

Bref, c'est un contrôle de toutes les heures, de tous les instants qui est exercé sur les élus socialistes par des individualités sans mandat, contrôle parfois même blessant pour leur dignité d'hommes et d'élus. L'aventure suivante dont M. Rouanet fut le héros, et qu'il a racontée lui-même dans *La Revue socialiste*, nous en fournit une preuve :

« Le Comité général, écrit M. Rouanet, fit parvenir au groupe une lettre par laquelle ses membres étaient informés que désormais ils devaient se tenir à la disposition du Comité général ; et voici comment ils comprenaient la collaboration des députés socialistes à l'œuvre de propagande du Comité : une semaine après cette communication impérative, malade, et dans l'impossibilité d'aller voir ma mère dont la santé était gravement compromise, je recevais signification « par ordre », sous la signature du citoyen Dubreuilh, de me rendre le surlendemain à Besançon. Le Comité prétendait s'assembler et, sans

tenir compte ni des occupations de celui qu'on désignait, ni de ses convenances personnelles de temps, de santé, et de ses engagements professionnels ou électoraux, de ses travaux pour la Chambre, lui dire : Allez ici, allez là ! « Nos députés nous appar- » tiennent, disait un membre du Comité général. Ils » ont à faire ce que nous leur commandons, et voilà » tout (1). »

Et, par conséquent, on voit que le parti socialiste a complètement et définitivement abandonné la vieille formule « aristocratique » de la représentation. Le représentant socialiste, pas plus que le candidat socialiste, n'est libre de ses agissements. Estimant, sans doute, que les précautions prises, au moment de l'élection, par les comités électoraux vis-à-vis du candidat, ne donnaient pas encore des garanties suffisantes aux électeurs, le parti socialiste a organisé la surveillance étroite de ses élus au sein même du Parlement. Il a fait ainsi de l'élu socialiste le serviteur docile des électeurs socialistes et des groupements socialistes de toutes sortes qui, au moindre écart de leur représentant, peuvent le traduire devant le Conseil national ou devant les congrès du parti ou des fédérations, et, en obtenant son exclusion, briser ainsi sa carrière politique.

---

(1) *Revue socialiste*, 1900, t. II, p. 344.

SECTION II

LE GROUPE RURAL AU PARLEMENT

Il y a une vingtaine d'années, la démocratie rurale était encore en France à l'état de chaos. C'est seulement à la suite de la crise agricole profonde qui se manifesta en France, dès la fin du second Empire, que les cultivateurs commencèrent à sentir le péril de leur isolement. Sans doute, les comices et les chambres d'agriculture, institués par la loi du 21 mars 1851 et par le décret du 25 mars 1852, se réunissaient parfois; mais ces associations étaient insuffisantes pour satisfaire aux besoins nouveaux de l'agriculture.

C'est alors que, mettant à profit la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels dont le bénéfice lui avait, d'ailleurs, été octroyé par un simple hasard, la démocratie rurale s'est précipitée d'un mouvement extraordinairement rapide vers l'association agricole en formant des associations d'un type nouveau, les syndicats agricoles, les unions de syndicats, l'union générale des agriculteurs de France.

Afin de mieux faire comprendre l'action décisive que les électeurs ruraux ont exercé sur l'orientation de la politique agricole de notre pays, passons d'abord une revue rapide de l'armée rurale.

§ 1er. — *L'organisation des électeurs ruraux.*

A la base de l'édifice, formant en quelque sorte comme les cadres de cette vaste organisation, on rencontre les syndicats, « associations professionnelles d'agriculteurs, propriétaires petits et grands, fermiers, métayers et journaliers, qui s'unissent pour étudier en commun leurs intérêts et les défendre par le syndicat et ses institutions annexes (1)... »

D'après les statistiques que publie l'Office du travail, les syndicats agricoles se sont développés dans un merveillenx essor ; de 5 qu'ils étaient en 1884, ils sont parvenus à atteindre, au 1er janvier 1905, le chiffre de 659,953 adhérents, répartis dans plus de 3,116 syndicats.

Mais les nouveaux groupements, dus à la libre initiative des agriculteurs, ne constituaient encore que des forces éparses, incapables à elles seules d'imprimer une direction déterminée à la vie économique du pays ; des revendications isolées, parfois discordantes, risquent fort, en effet, de demeurer stériles...

Pour augmenter leur puissance, les syndicats comprirent qu'il était nécessaire de discipliner leur action. C'est alors qu'on vit apparaître, au-dessus des syndicats, les unions régionales ou syndicats de syndicats. Telles : l'Union du Sud-Est, l'Union des

(1) René Henry, *Revue politique et parlementaire*, 1897, t. III, p. 1.

Alpes et de Provence, l'Union de Bourgogne et de Franche-Comté, l'Union du Centre, etc.

Enfin, au-dessus des syndicats et des unions régionales, constituant en quelque sorte la clef de voûte de l'édifice, se trouve l'Union centrale des agriculteurs de France, véritable conseil directeur du mouvement agricole.

Là, d'ailleurs, ne se limite pas l'organisation agricole : de grandes sociétés se sont encore créées, comme la Société des agriculteurs de France, le Syndicat central des agriculteurs de France, la Société nationale d'encouragement à l'agriculture, le Syndicat économique agricole, le Syndicat des sériculteurs de France, le Syndicat des viticulteurs de France, le Syndicat pomologique, etc., qui, toutes, dans des sphères d'action différentes, coopèrent puissamment à la direction du mouvement agricole.

Il n'est donc pas exagéré de dire qu'il y a aujourd'hui, en France, un parti rural. Bien mieux, il y a un parti rural organisé.

Voyons, maintenant, quelle a été son influence sur la politique économique de notre pays.

§ 2. — *L'influence des électeurs ruraux sur la politique économique.*

« Les syndicats ont modifié profondément les mœurs et les habitudes des cultivateurs qui ont par eux senti la nécessité de s'intéresser à la marche des

affaires publiques, au moins en ce qui touche les besoins de leur profession. Avec eux, la démocratie rurale, nouveau tiers état peut-être, est entrée en scène pour faire sentir le poids de son influence économique. »

Ainsi s'exprime M. de Rocquigny dans son livre : *Les syndicats agricoles et le socialisme agraire.* Et il est, en effet, d'une scrupuleuse exactitude que l'apparition du parti rural en France a marqué le point de départ d'une orientation nouvelle de la politique économique agricole de notre pays.

Les syndicats, d'ailleurs, ne cachent pas que le but qu'ils poursuivent est bien, en effet, d'agir sur les pouvoirs publics.

C'est ainsi, pour ne citer qu'un exemple entre beaucoup d'autres, que le Syndicat central agricole et viticole de la Haute-Marne n'a pas hésité à inscrire dans ses statuts qu'un des buts principaux qu'il assignait à l'activité de ses membres était « d'examiner toutes les mesures économiques et les réformes législatives, administratives et financières que peut exiger l'intérêt de l'agriculture ; d'en poursuivre la réalisation auprès des pouvoirs et administrations publics compétents ».

Et de même, au troisième Congrès national des syndicats agricoles qui s'est tenu à Orléans les 5, 6 et 7 mai 1897, les congressistes approuvaient la déclaration suivante : « Les intérêts de toutes les catégories de producteurs, de tous les exploitants du sol sont défendus par eux (les syndicats) avec autant d'autorité que de compétence ; leurs revendications sont portées par voie de démarches, de pétitions et

de vœux devant les administrations et les pouvoirs publics (1). »

A défaut de l'aveu des syndicats et des congrès agricoles, les faits parlent d'ailleurs d'eux-mêmes. Pour nous en assurer, observons comment les choses se passent :

Chaque année, les grandes sociétés agricoles tiennent des sessions au cours desquelles sont étudiées très sérieusement les questions qui intéressent l'agriculture ; et, tous les trois ou quatre ans, des congrès se réunissent à Paris, où les délégués de tous les syndicats apportent les doléances et les vœux des membres qu'ils représentent. C'est dans ces assemblées que s'élaborent les programmes agricoles, les « cahiers de l'agriculture ».

Prenons, pour l'exemple, quelques-uns des programmes agricoles, et voyons dans quelle mesure le Parlement a donné satisfaction aux agriculteurs.

PROGRAMME AGRICOLE DE 1889

1° Protection de l'agriculture contre la concurrence étrangère : Suppression du régime des traités de commerce. — Dénonciation des traités de commerce expirant en 1892. — Revision du tarif général des douanes. — Taxe de 15 pour 100 en moyenne imposée à tous les produits agricoles étrangers similaires de produits français. — Maintien du droit sur les blés. — Droit de 10 francs par hectolitre sur les vins étrangers. — Droit à établir sur les raisins secs, équivalant au droit sur les vins étrangers.

---

(1) *Le mouvement syndical et l'agriculture*, rapport présenté au Congrès par le comte de Rocquigny, p. 20.

2° Réduction des charges fiscales pesant sur l'agriculture, de manière à ramener ces charges au niveau de celles imposées aux autres catégories de contribuables.

3° Réduction des tarifs de transport sur les chemins de fer en ce qui concerne les engrais, les machines, l'outillage et les produits agricoles, poursuivie de concert avec les compagnies de chemins de fer. — Revision des tarifs dits de pénétration, par les représentants de l'agriculture, introduits en nombre suffisant dans la Commission supérieure des tarifs de chemins de fer.

4° Mesures diverses : Exécution loyale de la loi du 21 mars 1884, concernant les syndicats agricoles. — Facilités concédées aux syndicats pour la création de sociétés coopératives, de caisses d'assurances, de retraites, de secours mutuels, etc. — Maintien de la législation fiscale sur les sucres. — Répression du vagabondage et de la mendicité par l'exécution des lois et règlements existants. — Organisation de l'assistance publique dans les campagnes. — Réduction des cahiers des charges relatifs aux adjudications de l'Etat et des administrations publiques, modifiée de manière à ce que la fourniture des produits agricoles soit réservée aux cultivateurs français.

PROGRAMME AGRICOLE DE 1893

1° Maintien du tarif des douanes.

2° Réduction des charges fiscales qui pèsent sur l'agriculture, en attribuant à cette dernière les économies qui pourront être réalisées par le budget ; suppression du principal de l'impôt foncier sur les propriétés rurales non bâties au moyen de la conversion du 4 1/2 pour 100.

3° Abrogation des dispositions législatives qui entravent la création des sociétés coopératives, des caisses agricoles d'assurances, de retraites, de secours mutuels, etc., et qui s'opposent à la libre organisation de l'assistance dans les campagnes.

4° Maintien des facilités accordées par la loi du 21 mars 1884

aux syndicats professionnels qui se conforment aux prescriptions de cette loi.

5° Protection de la petite culture contre le vol, la mendicité et le vagabondage.

PROGRAMME AGRICOLE DE 1898

1° Maintien du tarif des douanes.

2° Compléter le dégrèvement de 25 millions qui vient d'être voté, jusqu'à extinction du principal de l'impôt sur les terres, par l'application du produit de la conversion.

3° Suppression de l'impôt sur les boissons hygiéniques et des droits d'octroi sur les objets d'alimentation.

4° Représentation de l'agriculture. — Constitution du corps électoral dans des conditions analogues à celles établies pour la représentation du commerce et de l'industrie.

5° Organisation de l'assistance dans les campagnes avec le concours des associations professionnelles, et réforme des lois et règlements administratifs qui entravent l'action de l'initiative privée.

6° Abrogation des dispositions législatives qui entravent la création des sociétés coopératives, des caisses agricoles d'assurances, de retraites, de secours mutuels, etc.

7° Modification des programmes d'enseignement des écoles rurales, afin de donner aux enfants des campagnes des notions à la fois théoriques et pratiques d'agriculture.

Tels étaient en 1889, 1893 et 1898 les vœux des syndicats agricoles.

En vue d'arriver à la réalisation de ces programmes, M. Kergall, président du Syndicat économique agricole et directeur du journal *La démocratie rurale,* eut une idée de génie. Il imagina en 1889, à la veille des élections législatives, de soumettre à tous les candidats à la députation le programme agricole

préalablement élaboré et voté par le Congrès national des syndicats agricoles et par la Société des agriculteurs de France. Puis il les invita à adresser leur adhésion par lettre au Syndicat économique agricole, en leur laissant clairement entendre qu'à cette condition seulement, ils bénéficieraient de l'appui des associations agricoles et des votes des agriculteurs.

Le succès de la tentative fut retentissant. Un grand nombre de candidats s'empressèrent d'adresser leur adhésion complète au programme qui leur était soumis. Trois cents d'entre eux, c'est-à-dire plus de la moitié du nombre total des députés, furent élus.

M. Kergall les réunit alors à Paris, sous sa présidence, avant l'ouverture de la session parlementaire, et, après leur avoir rappelé les engagements qu'ils avaient pris au cours de la période électorale, il les invita à former à la Chambre un groupe agricole pour faciliter la réalisation des vœux de l'agriculture.

C'est ce qu'ils firent docilement la même année. Il se constitua, en effet, à la Chambre, sous la présidence de M. Jules Méline, un groupe agricole, composé de députés appartenant à tous les partis politiques.

Comme nous le verrons, la tactique avait trop bien réussi pour que les agriculteurs eussent la pensée d'y renoncer. Aussi, à chaque renouvellement de la Chambre, les syndicats et les sociétés agricoles ne manquent jamais d'y recourir.

Les effets de cette discipline ne tardèrent pas à se faire sentir. Grâce aux efforts du nouveau groupe agricole, une politique économique nouvelle fut

inaugurée, caractérisée par toute une série de lois ayant pour objet la protection de l'agriculture :

Ce fut d'abord, en février 1892, c'est-à-dire sous la législature même qui avait accepté le programme agricole formulé en 1889, la dénonciation des traités de commerce conclus en 1860, et qui cependant, au dire de quelques-uns, avaient assuré la prospérité commerciale de notre pays aussi longtemps qu'ils furent en vigueur. Un tarif général des douanes fut alors voté, en vertu duquel les pays étrangers avaient désormais le choix entre deux tarifs : le tarif minimum pour ceux d'entre eux qui feraient des concessions à l'importation des produits français, le tarif maximum s'ils n'en voulaient pas faire. Le nouveau régime douanier était complètement protecteur des intérêts agricoles.

Ce fut ensuite toute une série de lois qui vinrent relever les droits établis sur certains produits, de manière à assurer à ceux-ci une protection plus efficace encore. Telles :

1° La loi du 27 février 1894 qui a porté de 5 à 7 francs par quintal les droits de douane imposés aux blés étrangers à leur entrée en France.

2° La loi du 5 avril 1898 modifiant, pour les relever, les droits qui avaient été établis par les articles 12, 13, 16, paragraphe 2, 17 *bis* et 30, paragraphe 2, du tableau A du tarif général des douanes concernant les porcs, cochons de lait, viandes fraîches et viandes salées de porc, charcuterie et saindoux. Le projet de loi portant relèvement de ces droits avait été déposé par M. Jonnart, à la suite des vœux émis par l'Union du Sud-Est, dans son assemblée générale

du 2 décembre 1897, et par l'Union centrale en 1897.

3° La loi du 9 avril 1898 modifiant, toujours pour les relever, le taux des droits de douane concernant les chevaux entiers et hongres, les juments et les poulains, les mules et les mulets.

4° La loi du 12 décembre 1897, dite loi du Cadenas, autorisant le gouvernement à rendre provisoirement officielles par décrets les dispositions des projets de loi portant relèvement des droits de douane dès que ces projets auront été déposés, etc.

Un autre système, toujours protecteur des intérêts agricoles, a été également inauguré : c'est le système des primes à la production de certains produits. C'est ainsi que les lois du 13 janvier 1892 et du 9 avril 1898 sont venues accorder des encouragements à la culture du lin et du chanvre, en allouant des primes aux agriculteurs ayant ensemencé ces plantes, et que la loi du 7 avril 1897 a établi des primes à l'exportation des sucres dans l'intérêt de la betterave sucrière, à la suite de nombreux vœux émis en ce sens par l'Union agricole du Nord et par l'Union des Alpes et de Provence.

De même, les unions de syndicats agricoles ont contribué pour une large part, en 1892, au rejet du traité franco-suisse (1).

Ils ont obtenu que la convention commerciale, signée avec l'Italie en novembre 1898, fût basée sur le tarif minimum, après toutefois que le tarif des

---

(1) Vœu émis en ce sens par l'Union du Sud-Est, le 24 septembre 1892.

vins, qui était insuffisant pour la défense des intérêts de la viticulture française, eût été relevé (1).

Les associations agricoles ont également réclamé des dégrèvements d'impôts, notamment de l'impôt foncier. Or, une loi du 10 août 1890 a accordé aux cultivateurs un premier dégrèvement de 16 millions sur le principal de l'impôt foncier, et une loi du 21 juillet 1897 un deuxième dégrèvement de 26 millions.

Dans un autre ordre d'idées, il est à remarquer que c'est précisément à dater du jour où le mouvement syndical agricole a pris une certaine extension qu'a été votée toute une série de lois ayant pour objet la répression des fraudes : loi du 16 avril 1897 relative aux fraudes commises dans la vente des beurres ; loi du 14 août 1889, complétée par la loi du 11 juillet 1891, ayant pour objet d'indiquer au consommateur la nature du produit livré à la consommation sous le nom de vin, et de prévenir les fraudes dans la vente de ce produit ; loi du 24 juillet 1894 sur l'alcoolisation et le mouillage des vins ; loi du 6 avril 1897 concernant la fabrication, la circulation et la vente des vins artificiels, etc.

Les agriculteurs ont encore réclamé la suppression des octrois des villes qu'ils accusaient, en augmentant le prix des denrées agricoles, de pousser à la falsification et de diminuer la consommation. Les lois du 29 décembre 1897 et du 9 mars 1898 leur ont

---

(1) Vœu émis en ce sens par l'Union du Sud-Est, dans ses assemblées générales des 2 décembre 1896 et 2 décembre 1897 ; par l'Union des Alpes et de Provence, dans son assemblée générale du 12 décembre 1897.

aussitôt donné satisfaction dans une assez large mesure.

Voilà quelques faits qui établissent suffisamment, croyons-nous, avec quelle bienveillance les programmes agricoles ont été accueillis dans les milieux parlementaires.

Mais, ce qu'il est surtout intéressant de constater au point de vue qui nous occupe, c'est par quels procédés toutes ces lois, toutes ces mesures protectrices de l'agriculture ont été arrachées aux pouvoirs publics.

Est-ce que, comme on pourrait le croire, ce sont les représentants au Parlement des régions agricoles qui, soudainement émus de la crise grave que traversait aux environs de 1889 l'agriculture française, ont proposé et fait voter ces lois et ces mesures qui devaient porter remède à la crise?

Evidemment non. L'initiative est venue du dehors. Nous avons vu que ce sont les intérêts agricoles qui, spontanément, sous la pression des circonstances, se sont organisés en groupements puissants et ont formulé leurs griefs et leurs vœux à haute voix. Et c'est précisément à dater du jour où les 2,000 syndicats agricoles, représentant plus de 600,000 adhérents électeurs, ont été fortement organisés que la force sociale et électorale immense qu'ils représentaient a su mettre naturellement en œuvre la force politique du Parlement et n'a pas eu de peine à triompher de ses résistances.

Et quelle a été, d'autre part, la méthode suivie par les syndicats agricoles pour faire aboutir leurs

desiderata? C'est le mandat impératif qui a été mis en usage. Et si, en regard de chacune des réformes législatives obtenues par les agriculteurs au cours de ces dernières années, nous avons pu inscrire ces mots : vœu de telle union, de tel syndicat, il est hors de doute, pour tous ceux qui connaissent un peu nos mœurs politiques, que ce n'est pas vœu qu'il faût lire, mais bien plutôt : ordre impératif. L'initiative prise par M. Kergall en 1889, et renouvelée plusieurs fois depuis avec un succès toujours croissant, est d'ailleurs particulièrement suggestive à cet égard. C'est incontestablement un mandat impératif qui est imposé par les agriculteurs aux candidats à la députation à chaque renouvellement de la Chambre des députés.

Et c'est ainsi qu'on voit jusqu'à quel point, à l'heure actuelle, notre démocratie a abandonné la conception de la représentation qui a été consacrée par la Constitution de 1875.

Ce n'est plus aujourd'hui le représentant qui décide pour le peuple selon ses lumières et selon sa conscience des questions qui lui sont soumises; c'est le peuple lui-même qui fait entendre sa voix et qui impose les solutions qu'il a préalablement discutées et élaborées. On concevait, en d'autres termes, aux premiers temps de notre Constitution, la représentation comme l'abdication du suffrage universel entre les mains de ses représentants. La formule doit être maintenant renversée : nous assistons, chaque jour, à l'abdication du Parlement entre les mains du suffrage universel.

SECTION III

DE QUELQUES AUTRES PRATIQUES DU MANDAT IMPÉRATIF

Comme nous le faisions remarquer au début de ce chapitre, c'est pour nous limiter que nous nous sommes contenté de prendre deux exemples particulièrement saisissants, qui nous ont montré la tendance de notre démocratie à imposer le mandat impératif à ses représentants.

Mais il est bien certain que cette tendance devient de plus en plus la règle générale, et qu'il nous serait aisé, en conséquence, d'en relever beaucoup d'autres exemples. Nous nous bornerons à en indiquer quelques-uns :

C'est ainsi, dans l'ordre politique, que le parti radical et radical-socialiste a pris, depuis deux ou trois ans, l'habitude de tenir des congrès annuels où s'élabore le programme de ses représentants parlementaires, programme qui, nous l'avons vu, est imposé aux candidats, voire même aux comités locaux par le Comité exécutif ou la Commission de discipline du parti.

Le parti libéral-conservateur, d'autre part, celui qui est représenté au Parlement par le groupe de l'Action libérale populaire, suit les mêmes errements.

Chaque année, les délégués des divers comités

régionaux de cette association se réunissent en un congrès général auquel sont conviés les sénateurs et les députés du groupe. Et là, en leur présence, dans des séances de travail, on discute les questions inscrites à l'ordre du jour, et l'on ne se sépare pas sans avoir émis un grand nombre de « vœux » (nous savons ce qu'il convient d'entendre par ce terme).

Voici, à titre documentaire, l'indication de quelques-unes des motions soumises aux trois derniers congrès; on verra que toutes se rapportent à des questions inscrites ou sur le point d'être inscrites à l'ordre du jour du Parlement :

1° Au premier congrès général qui s'est tenu à Paris les 15, 16, 17 et 18 décembre 1904, les congressistes votent des motions relatives au contrat de travail, à la capacité syndicale, aux retraites ouvrières, aux mesures à prendre pour assurer la sécurité et la sincérité du vote, à la représentation proportionnelle, au vote obligatoire, etc. ;

2° Au Congrès général tenu à Paris les 14, 15, 16 et 17 décembre 1905, on s'occupe surtout de l'organisation professionnelle;

3° Au troisième Congrès général de Lyon, les 22, 23, 24 et 25 novembre 1906, des vœux sont présentés relatifs aux questions électorales, aux réformes constitutionnelles, à la réglementation du travail, à l'enseignement professionnel et à l'apprentissage, aux institutions post-scolaires, etc. (1).

---

(1) Voir les comptes rendus des Congrès généraux de l'Action libérale populaire.

Les syndicats jaunes paraissent décidés à s'inspirer des mêmes méthodes. C'est ainsi qu'à leur dernier Congrès national qui s'est ouvert à Paris le 11 avril 1907, sous la présidence de M. Dupourquet, à la salle des Agriculteurs de France, M. Biétry, président de la Fédération nationale des jaunes et député de Brest, prononçait un discours-programme dans lequel il annonçait qu'à l'avenir les organisations jaunes interviendraient dans les luttes électorales, pour imposer aux candidats le programme minimum qu'il venait de développer.

C'est ainsi encore qu'une association secrète, disposant au Parlement d'une influence qu'on ne saurait méconnaître, la franc-maçonnerie, prend bien soin de réunir, au Grand-Orient, les parlementaires qui lui sont fidèles; et là, en tenue rituélique du premier degré, les sénateurs et les députés francs-maçons reçoivent le mot d'ordre qui leur servira à entraîner la majorité anticléricale. Voici des faits précis :

Le *Bulletin du Grand-Orient* de l'année 1891 nous apprend, par exemple, qu'il y eut, le 16 du mois de décembre, une importante réunion parlementaire, rue Cadet, au siège social de la franc-maçonnerie. Au cours de cette réunion, le convent votait un ordre du jour ainsi conçu : « Le convent maçonnique invite le Conseil de l'ordre à convoquer à l'hôtel du Grand-Orient, chaque fois que cela lui semblera nécessaire, tous les membres du Parlement qui appartiennent à l'ordre, afin de leur communiquer les vœux exprimés par la généralité des maçons,

ainsi que l'orientation politique de la fédération. Après chacune de ces réunions, le Bulletin publiera la liste de ceux qui se seront rendus à la convocation du Conseil de l'ordre, celle de ceux qui se seront excusés, celle de ceux qui auront laissé l'invitation sans réponse. »

Et il y eut au Grand-Orient, depuis 1891, une dizaine de réunions de ce genre. En 1895, par exemple, nous lisons dans le *Bulletin du Grand-Orient,* du mois de juin : « Pour obéir aux prescriptions de la dernière assemblée générale, et conformément aux indications déjà données aux ateliers, le Conseil a réuni, le mois dernier, au Grand-Orient, en tenue du premier degré, les sénateurs et les députés qui appartiennent à l'ordre... Cette réunion a donné les meilleurs résultats. Un nombre très important de nos F.·. du Parlement était sur les colonnes... Les noms de quelques F.·. du Parlement qui, convoqués, ne sont pas venus et ne se sont pas excusés, seront envoyés à leur Loges, ainsi que l'a promis le convent. »

A l'approche des élections générales du mois de mai 1898, le convent maçonnique intervint activement dans la lutte, en décidant qu'une déclaration écrite, conforme aux principes philosophiques et politiques de l'ordre et à un programme minimum par lui établi, serait remise, revêtue de sa signature, par chaque candidat franc-maçon, au vénérable de sa Loge, et transmise par celui-ci au Conseil de l'ordre du Grand-Orient. Mais, plus prudent ou moins loyal que le Conseil national du parti socialiste, le convent décida également que l'affichage de

cette déclaration ne pourrait être exigé d'aucun candidat (1).

En 1899, le convent renouvelle ses injonctions au sujet de la convocation périodique des membres du Parlement, dans les termes suivants : « Les maçons actifs, élus sénateurs ou députés, seront réunis au moins une fois tous les trimestres au Grand-Orient, en vue de se concerter sur les intérêts généraux de la maçonnerie et de la République... Le franc-maçon doit être citoyen... Mais il doit être franc-maçon d'abord, candidat, conseiller de laïcité, député, sénateur, ministre, président de la République ensuite. Il doit s'inspirer sans cesse de ses sentiments maçonniques ; et plus ses fonctions publiques sont élevées, plus il a le devoir de venir puiser ses inspirations parmi les francs-maçons, non à l'Orient, sous le dais, mais à son rang de simple maçon (2). »

Dans le domaine économique, il n'est pas difficile de trouver des exemples :

C'est ainsi que les régions viticoles s'unissent, comme les régions agricoles, en fédérations de plusieurs départements, faisant marcher dans les Chambres des groupes de vingt, trente, quarante députés, appartenant aux fractions les plus divergentes de l'opinion politique. Les récents événements du Midi en ont fourni la preuve.

C'est ainsi qu'il y a, à la Chambre, un groupe parlementaire « de la défense forestière et pasto-

(1) *Compte rendu du Congrès maçonnique de 1897*, p. 237.
(2) *Bulletin maçonnique*, 1899, p. 267.

rale » qui, dernièrement encore, décidait d'appuyer un projet sur le reboisement, déposé par le gouvernement, « en tenant compte des idées qui ont inspiré le projet élaboré par le T. C. F. ».

C'est ainsi que le commerce dispose d'organes officiels ou officieux: chambres de commerce, comités ou conseils du travail, comités consultatifs des arts et manufactures, qui font entendre aux pouvoirs publics leurs *desiderata*. Le petit commerce, notamment, est aujourd'hui organisé en une vaste fédération englobant plusieurs centaines de groupements commerciaux fondés sur tous les points du territoire. A la suite d'un congrès qui s'est tenu à Paris, au mois de septembre 1900, sous les auspices de la Ligue syndicale, il s'est même formé un « parti commercial et industriel de France » qui poursuit avec ardeur et non sans succès la réalisation des programmes élaborés dans les congrès annuels.

Plus récemment encore, au mois de janvier 1907, sous le titre de Ligue fédérative économique de la France, un certain nombre d'industriels lançaient un appel où ils proposaient aux « commerçants, industriels, producteurs et agriculteurs », de se fédérer avec le programme suivant :

1° D'étudier tous les projets ou propositions de lois d'ordre économique et social déposés au Parlement ;

2° D'obtenir :

a) Que, avant toute discussion d'une loi, les commissions parlementaires, chargées de rapporter la

loi, soient tenues d'entendre les représentants autorisés des citoyens ou syndicats visés ou atteints par la loi en perspective ;

b) Que, lorsqu'une loi est votée, si un des articles prévoit des règlements d'administration publique, ces règlements ne puissent paraître qu'après avoir été approuvés par la commission du Parlement qui a été chargée d'étudier la loi, afin que le règlement ne dénature pas la pensée du législateur ;

c) Que, pour l'élaboration de ces règlements, les syndicats patronaux et ouvriers intéressés soient obligatoirement consultés, etc.

Dans le cours de cette même année 1907, enfin, une association considérable se constituait sous le titre de : Confédération générale de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, englobant parmi ses adhérents un grand nombre de groupements syndicaux, parmi lesquels ceux des viticulteurs, des voyageurs de commerce, de la boucherie, du commerce en gros des vins, des débitants, le syndicat économique agricole, etc. Bref, au mois de novembre 1907, la Confédération représentait plus de huit cent mille agriculteurs, commerçants et industriels, dont cinq cent mille déjà syndiqués et réunis en fédérations, observant fidèlement la discipline syndicale acceptée par tous.

Et M. Charles Sauerwein, secrétaire général de la Confédération, définissait ainsi le but poursuivi par cette puissante association, et les moyens dont elle se servirait pour en assurer la réalisation :

« A l'heure où le Parlement entreprend l'étude

des réformes qui sont à son programme, il doit plus que jamais conserver une notion précise des intérêts et des besoins de ses commettants, non plus au point de vue étroit de la réélection, mais au point de vue plus large de la prospérité nationale. La Confédération générale est décidée à seconder ses efforts, et, à l'heure des consultations nationales, à donner son appui sans réserve aux hommes qui poursuivent ce but. Mais elle a également le droit de faire entendre les avis, les conseils, et, s'il est nécessaire, les protestations de ses adhérents. Elle n'y faillira pas (1). »

On s'imagine aisément de quel poids considérable pèseront dans l'œuvre législative auprès des parlementaires préoccupés d'assurer avant tout leur réélection, les « avis, les conseils » de cette force électorale immense que représente déjà, à l'heure actuelle, une association comprenant près d'un million d'adhérents.

Il n'est pas enfin jusqu'aux parlementaires eux-mêmes qui n'aillent parfois au-devant des désirs de leurs commettants : c'est ainsi que le 18 janvier 1908 avait lieu, à la Bourse de commerce de Paris, la séance d'ouverture du « Parlement commercial ». Cette création, due à l'initiative de MM. Georges Berry et Louis Martin, députés, a pour objet l'étude préalable de toutes les questions d'ordre industriel et commercial appelées à être discutées par les Chambres, de façon à leur en faciliter l'étude, et, en

(1) V. *Le Matin*, 1907.

les éclairant sur les besoins réels et les *desiderata* des parties intéressées, à éviter le vote de lois inapplicables ou incomplètes. Voici, d'ailleurs, comment M. Georges Berry a défini le but de l'institution nouvelle :

« Ce qu'il faut, négociants et fabricants, si vous êtes résolus à enrayer la confection de nouvelles lois néfastes à votre prospérité, si vous entendez être soutenus dans vos affaires au même titre que d'autres travailleurs, souvent moins courageux, mais presque toujours moins instruits que vous, c'est de renseigner sur vos besoins les élus de la nation, c'est d'apporter à leur bonne volonté le résultat de votre expérience, c'est de leur indiquer la voie dans laquelle ils s'engageront utilement. Les vœux émis par les chambres de commerce et les syndicats patronaux restent trop souvent sans effet parce qu'ils arrivent trop tard ou sont imprécis. Il faudrait, au contraire, établir article par article le texte de la loi proposée et le communiquer aux pouvoirs publics la veille de la discussion devant le Parlement. »

Et c'est ainsi que se trouve rompu cet accord qui existait jadis entre le peuple et ses représentants, accord aux termes duquel le peuple consentait à laisser à ses représentants le libre exercice d'une souveraineté dont il n'était que le titulaire nominal. Si bien que, de ce chef encore, la Constitution a dévié.

CHAPITRE III

De quelques influences extra-parlementaires sur l'œuvre législative.

Nous avons constaté, au cours des chapitres précédents, une tendance nouvelle qui se manifeste de plus en plus vivement au sein de notre démocratie.

C'est un fait d'observation, avons-nous dit, que de moins en moins la démocratie consent à abandonner à ses représentants le soin de gérer à leur gré ses intérêts.

Dans les pages qui vont suivre, c'est encore, en somme, la même tendance que nous allons relever, mais s'affirmant sous une forme un peu différente, plus relevée, pourrions-nous dire, et moins absolue :

Plus relevée, en ce sens que nous ne verrons plus des comités, composés d'individualités quelconques, toujours sans mandat, et le plus souvent sans compétence, imposant leurs idées aux candidats qu'ils ont choisis. Ce sont des sociétés, des congrès, comptant

parmi leurs membres des hommes éminents qui se sont voués à l'étude de questions particulières, et qui, spécialement compétents, vont s'efforcer de faire prévaloir leur manière de voir auprès du Parlement.

Moins absolue aussi, car, dans ces milieux savants, nous n'assisterons plus évidemment à ce spectacle de candidats ou d'élus comparaissant en quelque sorte à la barre de leur comité qui leur dicte ses volontés. C'est une action discrète qui se manifestera ici, mais non moins efficace que l'action tapageuse qui s'exerce au sein des comités à l'approche des élections. Des sociétés savantes, comme la Société générale des prisons, la Société des habitations à bon marché, etc., des congrès représentant des intérêts de toutes sortes, des ligues s'efforceront d'attirer à eux des députés ou des sénateurs et susciteront de leur part des initiatives au Parlement.

Si bien qu'on ne pourra plus dire que le représentant d'aujourd'hui est demeuré cet homme qu'il devait être aux termes de la Constitution de 1875, décidant pour le peuple, en toute liberté, selon sa seule conscience et ses lumières propres, des questions qui lui sont soumises, puisque, bien souvent, il ne sera que le porte-parole autorisé de telle société ou de tel congrès.

Notre méthode d'exposition sera la même que dans les chapitres précédents. Ne pouvant pas, évidemment, passer en revue tous les cas dans lesquels s'est manifestée l'activité législative extra-parlementaire des innombrables sociétés de tous

ordres qui existent actuellement en France, et dont le nombre s'accroît chaque jour, nous nous bornerons à illustrer la thèse que nous soutenons par quelques exemples, choisis, d'ailleurs, dans les domaines les plus différents de la législation.

SECTION PREMIÈRE

L'ŒUVRE PÉNITENTIAIRE SOUS LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE ET LA SOCIÉTÉ GÉNÉRALE DES PRISONS

La Société générale des prisons ne doit pas être considérée seulement comme une mine précieuse et inépuisable pour les études pénales et pénitentiaires. Elle est aussi l'inspiratrice attitrée de nos assemblées parlementaires pour toutes les questions qui touchent au droit pénal. C'est incontestablement à son action énergique auprès des pouvoirs publics que nous sommes redevables de l'œuvre de réforme pénitentiaire accomplie depuis vingt ans. Et déjà, en 1887, M. le sénateur Bérenger, président de la Société, en faisait la remarque dans un discours qu'il prononçait à l'occasion de la célébration de la dixième année de fondation de la Société générale des prisons :

« Je puis même constater, disait M. Bérenger, non sans une légitime fierté, que si certaines d'entre elles (les réformes pénales) ont reçu ou sont sur le point de recevoir d'utiles solutions, telles que la loi sur la

libération conditionnelle, le patronage et la réhabilitation, celle sur les maisons de travail, celle sur l'aggravation des peines en cas de récidive et leur atténuation en cas de premier délit, et les dispositions relatives aux aliénés criminels dans le projet de loi sur les aliénés, c'est chez nous qu'elles ont reçu leur première impulsion (1). »

Nous ne suivrons pas la Société générale des prisons dans tous les cas où s'est manifestée sa prodigieuse activité; autant vaudrait, en effet, faire un exposé complet des réformes accomplies dans le domaine du droit pénal et de celles qui sont encore en préparation.

Nous nous bornerons à constater rapidement, en prenant quelques exemples, et à l'aide des documents fournis par le Bulletin de la société, l'exactitude des appréciations formulées par M. Bérenger.

§ 1er. — *La libération conditionnelle.*

S'il est une institution qui n'a pas été établie d'une manière imprévue, par suite de l'inspiration subite d'un législateur en quête d'innovations, c'est incontestablement celle de la libération conditionnelle due à la loi du 14 août 1885.

Déjà, en 1848, M. Bonneville de Marsangy, dans un discours qu'il prononçait à Reims, à l'occasion de la rentrée du tribunal, avait proposé de conférer

---

(1) *Bulletin de la Société générale des prisons*, 1887, p. 732 et suiv.

aux condamnés, qui s'en rendraient dignes, une libération provisoire. L'idée, d'ailleurs, n'eut pas un grand succès puisque, en 1872, quand elle fut soumise aux Cours d'appel, « quelques-unes n'ont pas osé se prononcer sur cette question ; d'autres, sans contester le principe de l'institution, ont vu des difficultés pour son application. Douze Cours seulement ont donné un avis favorable (1) ».

L'opinion était donc ou hostile, ou tout au moins indifférente à la réforme.

Cet état d'esprit ne fit qu'encourager le zèle de la Société générale des prisons qui, prenant à cœur de faire aboutir la réforme, va l'étudier sous toutes ses faces et faire déposer au Parlement un projet de loi par un de ses membres les plus actifs, M. le sénateur Bérenger.

Dès la seconde année de sa fondation, au cours de la séance du 5 juin 1878, la Société entend un rapport très documenté de M. Bonneville de Marsangy sur la libération conditionnelle des condamnés amendés, qu'il avait été chargé de présenter par le Conseil de direction (2).

Et, à cette même séance du 5 juin, sur l'initiative de M. Wines, le Conseil de direction désignait MM. Hardoüin, conseiller à la Cour d'appel de Douai, Dubois et Vandier, pour représenter la Société au congrès international de Stockholm.

Là encore, dans ce milieu savant, la question de la libération conditionnelle fut posée et discutée. Et

---

(1) *Bulletin de la Société générale des prisons*, 1880, p. 877.
(2) *Id.*, 1878, p. 556.

ce fut, à la presque unanimité de ses membres, après une discussion approfondie et un très remarquable rapport de M. Pols (Pays-Bas), que le congrès vota la résolution suivante :

« La libération conditionnelle n'étant pas contraire aux principes du droit pénal, ne portant aucune atteinte à la chose jugée et présentant, d'ailleurs, des avantages pour la société comme pour les condamnés, doit être recommandée à la sollicitude des gouvernements (1). »

Un premier pas était fait : une réunion d'hommes, particulièrement compétents en la matière, avait reconnu que le régime de la libération conditionnelle pouvait être légitimement établi.

Mais les difficultés pratiques, la crainte des abus, le péril auquel une réglementation défectueuse pouvait exposer l'œuvre nouvelle, avaient dicté au congrès cette réserve :

« Néanmoins, cette institution devra être entourée de toutes les garanties qui sont propres à la prémunir contre les inconvénients d'une libération anticipée (2). »

C'est alors que, ne jugeant pas, et à bon droit, sa tâche terminée, la Société générale des prisons entreprit d'ouvrir une vaste enquête internationale sur la législation pénitentiaire. Elle fit un pressant appel à tous les savants de l'étranger, auxquels elle demanda de vouloir bien remplir le questionnaire

---

(1) *Bulletin de la Société générale des prisons*, 1878, p. 936.
(2) *Ibid.*

qu'elle leur adressait et de lui envoyer tous les documents dont ils pouvaient disposer.

Voici quels étaient les termes de ce questionnaire :

1° La libération conditionnelle a-t-elle, dans votre pays, où doit-elle avoir, suivant vous, dans les pays où elle serait appliquée, le caractère d'un droit accordé à la bonne conduite et au travail constatés suivant des formes réglementaires, ou celui d'une faveur laissée à la discrétion de l'administration ?

2° Quelles sont les peines auxquelles s'applique ou doit s'appliquer la libération conditionnelle ?

3° Peut-elle être appliquée aux courtes peines d'emprisonnement ? A partir de quelle limite ?

4° Quelle est la portion de la peine qui doit être subie effectivement avant que la libération conditionnelle puisse intervenir ?

5° Sous quelle forme est-elle accordée, et notamment quelles sont les autorités qui délivrent et révoquent les peines ?

A quelles conditions les autorités compétentes peuvent-elles accorder ou retenir les permis ?

A quelles obligations les libérés conditionnels sont-ils soumis ?

6° Lorsque la libération conditionnelle s'applique à une peine de courte durée, est-il possible de permettre à l'administration d'user du pouvoir de réintégrer le libéré, en cas de mauvaise conduite, pour lui faire subir le restant de sa peine, dans un délai plus long que celui résultant de la durée même de cette peine ?

7° Depuis combien de temps la libération conditionnelle est-elle appliquée dans votre pays?

A combien de libérés l'a-t-elle été?

A combien de libérés l'est-elle annuellement par rapport au nombre total des condamnés?

Quels résultats a-t-elle donnés?

Spécialement quelle influence a-t-elle exercé sur la récidive?

On le voit, l'enquête était minutieuse et ne laissait dans l'ombre aucun des aspects du problème.

Des réponses arrivèrent de tous les points du monde : d'Angleterre, d'Italie, de Hollande, de Suisse, d'Allemagne, etc. Et toutes firent l'objet à la Société de discussions approfondies.

La question était dès lors suffisamment mûrie pour être susceptible d'être présentée au Parlement. Tous les éléments nécessaires à solution étant, en effet, réunis, il ne restait plus qu'à faire déposer un projet de loi.

La Société chargea de ce soin un de ses membres, M. le sénateur Bérenger, à qui l'on attribue d'ordinaire la paternité de la loi du 14 mars 1885 sur les moyens de prévenir la récidive, mais qui, de l'aveu même de M. Bérenger, n'est que la reproduction fidèle des vœux émis par la Société générale des prisons : « Mon seul mérite, a dit M. Bérenger, a été de traduire et de soumettre au Parlement les idées qui règnent ici (à la Société) sur ces délicates questions. »

§ 2. — *Le patronage.*

La loi du 14 août 1885 sur le patronage nous offre une nouvelle preuve de l'intervention de la Société générale des prisons dans l'élaboration de notre législation pénitentiaire. De 1877, date de la fondation de la Société, jusqu'au jour du vote de la loi, la question du patronage fit, en effet, à la Société l'objet de discussions presque ininterrompues et de deux grandes enquêtes internationales :

Le 27 juin 1877, c'est-à-dire dès sa seconde séance, la Société générale des prisons entendait un rapport de M. Léon Lefébure « sur la situation actuelle du patronage des libérés adultes en France (1) ».

A la séance suivante, le 5 décembre 1877, la discussion continuait et la Société entendait un autre rapport de M. Joret-Desclozières « sur des documents adressés de l'étranger et relatifs à la question du patronage des libérés adultes (2) ».

En même temps, le conseil de direction de la Société, estimant avec raison qu'il était d'un très haut intérêt de connaître en cette matière l'expérience et la pratique des pays étrangers, adressait le questionnaire détaillé suivant aux membres de la Société résidant à l'étranger :

1° Existe-t-il dans votre pays des associations

---

(1) *Bulletin de la Société générale des prisons*, 1877, p. 64.
(2) *Id.*, p. 145.

ayant pour but le patronage des libérés adultes après leur libération ?

2° L'établissement des associations est-il dû à l'intervention du gouvernement ou à l'initiative des particuliers ?

3° De quelles ressources disposent ces associations?

4° De quelle manière comprennent-elles et pratiquent-elles le patronage des libérés adultes ?

5° Quels sont les résultats obtenus par leurs efforts (1) ?

Ici encore, comme sur la question de la libération conditionnelle, les réponses arrivèrent de toutes parts : de MM. les docteurs Wines, pour les Etats-Unis; Stevens, pour la Belgique; Grot, pour la Russie; Godefroid, pour la Hollande; Murray-Browne, pour l'Angleterre; Beltrani Scalia, pour l'Italie, etc.

C'est donc bien au sein d'une société privée que la question avait été élucidée.

Le Parlement pouvait désormais aborder utilement la discussion du projet de loi que la Société fit déposer par M. Bérenger; il avait les matériaux nécessaires et suffisants pour se livrer à un travail sérieux.

Cependant, comme la proposition de M. Bérenger semblait soulever quelques divergences de vues parmi les parlementaires, le conseil de direction de la Société, veillant sur son œuvre avec un soin

(1) *Bulletin de la Société générale des prisons*, 1877, p. 157.

jaloux, ne crut pas inutile de procéder à une nouvelle enquête : en 1883, pendant que les débats se poursuivaient devant le Parlement, il adressa donc aux membres étrangers de la Société un nouveau questionnaire, complétant celui qui avait été distribué en 1878, où il les priait de faire connaître les changements qui avaient pu s'accomplir depuis 1878 dans la législation et la pratique des institutions de patronage dans leurs pays, ainsi que les réflexions que pouvait leur avoir suggérées une plus longue expérience de ces institutions. Nous citons les termes du nouveau questionnaire, afin de bien établir qu'il portait véritablement sur toutes les questions sur lesquelles le législateur allait être appelé à statuer :

1° Comment le patronage est-il constitué dans votre pays? Sous la direction du gouvernement, avec un simple concours de sa part, ou indépendamment de lui?

2° Dans le cas où le gouvernement donne des subventions, les donne-t-il d'après une base déterminée, par exemple, proportionnellement au nombre des individus patronnés?

Donne-t-il à toutes les sociétés de patronage ou est-il libre de ne donner qu'à quelques-unes?

3° Le pécule amassé dans la prison par les libérés est-il remis directement par l'administration aux sociétés de patronage?

4° Quel est le chiffre total des allocations consacrées par l'Etat aux sociétés de patronage?

5° Combien y a-t-il dans votre pays de sociétés de patronage, et quel est approximativement le nombre

des libérés qu'elles secourent chaque année et le chiffre de leurs dépenses annuelles?

6° A l'aide de quels procédés le patronage s'opère-t-il?

7° L'usage des asiles provisoires doit-il être recommandé (1)?

Une fois de plus, les réponses affluèrent, apportant toutes une précision nouvelle à la question. Chacune d'elles fit l'objet à la Société des prisons d'un rapport et d'une discussion approfondie. Et M. Bérenger, ayant à sa disposition tous les documents qu'il avait été possible de réunir sur cet important problème, n'eut plus aucune peine à rallier au projet de la Société l'opinion du Parlement.

§ 3. — *La réhabilitation.*

Nous voulons nous borner ici à mettre sous les yeux du lecteur les résultats obtenus par la Société des prisons dans ce domaine. Le conseil de direction de la Société avait confié à la section de législation pénitentiaire le soin de déposer un rapport sur la législation concernant la réhabilitation des condamnés. Ce rapport se terminait par le projet de loi suivant, déposé par M. Georges Dubois, dont nous mettons les passages essentiels en regard du texte adopté par le Parlement (2) :

---

(1) *Bulletin de la Société générale des prisons*, 1883, p. 247.
(2) *Id.*, 1881, p. 250.

TEXTE PROPOSÉ PAR LA SOCIÉTÉ

ARTICLE 13

Les articles 621, 623, 624, 628, 630, 631, 632, 633, 634 du Code d'instruction criminelle sont modifiés ainsi qu'il suit. Les articles 630, 631, 632 sont supprimés.

ARTICLE 621

Ajouter le paragraphe suivant :

Les condamnés qui ont passé tout ou partie de ce temps sous les drapeaux, ceux que la nature de leur profession oblige à des déplacements inconciliables avec une résidence fixe pourront être affranchis de cette condition s'ils justifient, les premiers, d'attestations satisfaisantes de leurs chefs militaires, les seconds, de certificats réguliers de leurs patrons ou chefs d'administration constatant leur bonne conduite et la nécessité où ils se sont trouvés de changer de lieu pour trouver du travail.

ARTICLE 623

Ajouter au texte actuel :

Toutefois, si le demandeur est dans un état d'indigence reconnue, la Cour peut lui accorder, par l'arrêt de réhabilitation, une remise totale ou partielle des frais de justice. La remise partielle est de droit quand l'instruction a compris plusieurs inculpés.

Dans le cas où la partie lésée ne peut être retrouvée ou refuse de recevoir, il est fait dépôt de la somme due à la Caisse des dépôts et consignations.

TEXTE ADOPTÉ PAR LE PARLEMENT

ARTICLE 10 DE LA LOI DE 1885

Les articles 630, 631 et 632 du Code d'instruction criminelle sont supprimés. Les articles 621, 623, 624, 628, 629, 633 du même Code sont modifiés ainsi qu'il suit.

ARTICLE 621

(*Sans modification.*)

Ces attestations et certificats sont délivrés dans les conditions de l'article 624.

ARTICLE 623

Néanmoins, si le demandeur justifie qu'il est hors d'état de se libérer des frais de justice, la Cour peut accorder la réhabilitation, même dans le cas où ces frais n'auraient pas été payés ou ne l'auraient été qu'en partie...

Si la partie lésée ne peut être retrouvée ou si elle refuse de recevoir, il est fait dépôt de la somme due à la Caisse des dépôts et consignations, dans la forme, etc.

TEXTE PROPOSÉ PAR LA SOCIÉTÉ *(Suite)*

ARTICLE 624

Le procureur de la République provoque, par l'intermédiaire des sous-préfets, des attestations des maires des communes.

Le procureur de la République prend, en outre, l'avis des juges de paix.

ARTICLE 628

La Cour, le procureur général entendu, rend un arrêt d'admission ou de rejet.

ARTICLE 633

En cas d'admission, une expédition authentique de l'arrêt est adressée par le procureur général à la Cour ou au tribunal qui a prononcé la condamnation. Mention en est faite en marge de la minute de l'arrêt ou du jugement.

Le casier judiciaire du lieu d'origine du réhabilité reçoit une mention semblable et les extraits qui en sont délivrés ne peuvent plus mentionner la condamnation.

Le réhabilité peut se faire délivrer une expédition de l'arrêt de réhabilitation sans frais.

ARTICLE 634

La réhabilitation efface la condamnation et fait cesser pour l'avenir toutes les incapacités qui résulteraient de la condamnation.

TEXTE ADOPTÉ PAR LE PARLEMENT *(Suite)*

ARTICLE 624

Le procureur de la République provoque des attestations des maires des communes où le condamné a résidé, faisant connaître, etc.

Le procureur de la République prend, en outre, l'avis des juges de paix des cantons et celui des sous-préfets des arrondissements où le condamné a résidé.

ARTICLE 628

La Cour, le procureur général et la partie ou son conseil entendus, statue sur la demande.

ARTICLE 633

Si la réhabilitation est prononcée, un extrait de l'arrêt est adressé par le procureur général à la Cour ou au tribunal qui a prononcé la condamnation, pour être transcrit en marge de la minute de l'arrêt ou du jugement. Mention en est faite au casier judiciaire. Les extraits délivrés aux parties ne doivent pas relever la condamnation.

(Sans modification.)

ARTICLE 634

La réhabilitation efface la condamnation et fait cesser pour l'avenir toutes les incapacités qui en résultaient.

Il serait sans intérêt de multiplier indéfiniment ces exemples ; il est certain qu'il ne viendra à l'esprit d'aucun de ceux qui sont au courant des questions de droit pénal de nier l'influence prépondérante de la Société générale des prisons dans l'élaboration de notre législation criminelle.

Résumant en quelque sorte le *processus* habituel de toute réforme pénitentiaire, nous n'aurons donc d'autre mérite que celui d'avoir constaté impartialement des faits en disant :

1° Que l'initiative de chacune des réformes, dans ce domaine, est toujours partie de la Société générale des prisons ;

2° Que c'est encore au sein de la même Société que se poursuivent l'étude et l'élaboration de ces réformes ;

3° Que c'est enfin toujours sous les auspices de la Société que s'effectue le dépôt des projets de lois ainsi élaborés, puisque, ainsi qu'il le disait lui-même, M. Bérenger intervenait au Parlement dans ces questions, bien moins comme sénateur qu'en sa qualité de président ou de membre de la Société générale des prisons.

Quant au Parlement, nous sommes à même maintenant d'apercevoir son véritable rôle ; il n'est jamais, en toutes ces matières, que l'écho du dehors ; il se borne à enregistrer des solutions élaborées en dehors de son enceinte et à leur donner la consécration législative.

SECTION II

LA LÉGISLATION SUR LES HABITATIONS A BON MARCHÉ ET LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE DES HABITATIONS A BON MARCHÉ

Il n'est pas nécessaire de mettre en relief l'importance du problème de l'habitation dans la vie de l'homme, de la femme et de la famille tout entière : le logement donne une base à la famille ; c'est le signe visible de son unité ; dans une habitation saine et décente, il est possible à la famille de se former, de grandir, de prospérer moralement et physiquement ; qui dira, au contraire, les divers genres de maux que produisent l'insuffisance ou le déplorable état des petits logements ouvriers : répulsion pour le foyer domestique, dispersion et destruction de la famille, corruption de l'enfance, attrait irrésistible du cabaret, etc., voilà quelques conséquences inévitables d'une habitation défectueuse.

Or, depuis longtemps, les enquêtes sociales révélaient que la condition du logement, en France, pour la classe ouvrière, était, en général, presque toujours mauvaise (1).

Il eût donc semblé que le problème de la réforme du logement ouvrier devait se poser à tous les esprits, dès les premières années du dix-neuvième siècle, d'une façon chaque jour plus impérieuse, par suite

---

(1) Voir à ce sujet un article de M. Louis Rivière : « La guerre aux taudis », *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1905, p. 377.

de l'accroissement incessant des agglomérations urbaines et du développement de la grande industrie qui, exigeant un nombre considérable de bras, les rassemble sur un même point.

Cependant, ce n'est qu'à partir de 1889, à dater de la création de la Société française des habitations à bon marché, qu'un effort sérieux et persévérant fut tenté, qui devait aboutir, cinq ans plus tard, à une première solution législative de la question.

Sans doute, avant 1889, certaines individualités n'étaient pas restées indifférentes devant le problème de l'habitation ouvrière. Et c'est même à notre pays que revient l'honneur d'avoir le premier ouvert la voie en cette matière. Dès 1835, en effet, un fabricant, M. André Kœchlin, maire de Mulhouse, avait réalisé un premier effort, en faisant construire trente-six logements avec jardins pour ses ouvriers (1). Et dans beaucoup d'agglomérations industrielles, un grand nombre de chefs d'industrie s'étaient également appliqués à faciliter le logement de leurs ouvriers, en construisant, autour de leurs établissements, des habitations que, parfois, ils concédaient gratuitement comme un supplément de salaire ; ou bien, des sociétés commerciales et philanthropiques élevaient de petites maisons pour les vendre. Quelque chose avait donc été fait, chez nous, pour l'amélioration du logement ouvrier.

Mais ce n'était là, en somme, que des efforts tout à fait isolés et trop rares, dont les résultats étaient bien

(1) Villermé, *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers*, Paris, 1840, t. I, p. 58 et 59.

modestes si on les compare au mal auquel il s'agissait de porter remède. Ces efforts ne pouvaient guère être considérés que comme des démonstrations de la possibilité d'améliorer le logement ouvrier, et non pas même comme un commencement de tentative sérieuse d'amélioration générale.

C'est alors qu'à partir de 1885, l'opinion publique, éveillée soudainement par les publications d'hygiénistes et de moralistes qui avaient décrit toute l'horreur des logements insalubres à Paris, se porta tout d'un coup vers cette question (1) ; sur l'initiative de quelques philanthropes, des groupes se formèrent même qui réunirent des capitaux en vue de tenter quelque chose (2).

Mais il était réservé au Congrès international des habitations ouvrières, qui s'est tenu à Paris, à l'esplanade des Invalides, du 26 au 29 juin 1889, de donner une impulsion nouvelle à la question. Aussitôt après le congrès, il se constitua, en effet, en France, une société d'études et de propagande, la Société française des habitations à bon marché, qui allait coordonner les efforts partiels en un mouvement général capable d'améliorer dans toute la France l'habitation de l'ouvrier.

Les membres de la nouvelle Société comprirent qu'il importait d'abord de créer l'atmosphère nécessaire pour l'éclosion de la réforme sociale qu'ils se

---

(1) V. notamment les publications du docteur du Mesnil, du docteur Mayen et de M. Othenin d'Haussonville.

(2) A Rouen, Lyon, Marseille, Paris, notamment, des tentatives sérieuses furent faites en vue de l'amélioration des logements ouvriers. (V. *Bulletin de la Société française*, 1891, p. 404 et suiv.)

proposaient d'accomplir ; il fallait, en d'autres termes, éclairer l'opinion publique, toute-puissante dans un pays de gouvernement démocratique. A cet effet, la Société française des habitations à bon marché usa de deux moyens de propagande : des brochures retentissantes et la publication d'un Bulletin périodique qu'elle répandit avec profusion, et dans lequel étaient insérées des monographies qui faisaient connaître les résultats obtenus sur la matière, en France et à l'étranger : voilà pour la propagande écrite.

La Société ne négligea pas non plus le puissant moyen d'action qu'est la propagande par la parole ; aussi, à différentes reprises, plusieurs de ses membres sont-ils allés dans les villes de province exposer aux intéressés le but qu'ils poursuivaient (1), s'efforçant de faire comprendre l'importance sociale de la question, et suscitant, partout où ils passaient, de généreuses initiatives.

Tous ces efforts ayant créé dans le public un mouvement d'opinion marqué, le moment était désormais venu d'entreprendre l'étude des réformes pratiques qui pourraient être obtenues par voie législative. S'inspirant des conclusions et des vœux adoptés par le congrès de 1889, la Société élabora alors, sur le rapport de son secrétaire, M. Fleury-Ravarin, une proposition de loi qui « attaquait de front le grand problème de l'habitation ouvrière, et cherchait à le

---

(1) La Société des habitations à bon marché se préoccupe aussi de pousser à l'action, notamment par les concours d'architectes qu'elle provoque, et par toutes les initiatives qu'elle suscite.

résoudre par le concours des diverses forces sociales (1) ».

Trois ans à peine après la formation de la Société française des habitations à bon marché, deux résultats importants étaient donc acquis :

1° L'opinion publique, jusqu'alors ignorante de la question du logement ouvrier en France, était désormais renseignée ;

2° Un projet de loi avait été élaboré au sein de la Société et allait être prochainement déposé au Parlement.

On le voit, c'était bien véritablement à la Société française que revenait l'honneur d'avoir pris l'initiative d'une généreuse réforme sociale.

Au mois de février 1892, le projet de loi sur les habitations ouvrières était donc déposé sur le bureau de la Chambre des députés par M. Jules Siegfried, député et ancien président de la Société. Il avait été préparé, bien entendu, avec un très grand soin ; une délégation de la Société, composée notamment de MM. Siegfried et Fleury-Ravarin, s'était même rendue en Belgique afin d'apprécier dans leurs moindres détails les essais qui se poursuivaient alors dans ce pays.

Et c'est à leur retour que le bureau de la Société élabora un avant-projet qui fut ensuite soumis au Conseil ; quatre séances furent consacrées à sa discussion.

Suivons maintenant le projet de la Société dans

---

(1) V. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1892, p. 51.

toutes les phases de la procédure parlementaire et extra-parlementaire qu'il dut subir jusqu'au 30 novembre 1894, date du vote définitif de la loi :

Au cours des années 1892 et 1893, il eut à subir l'examen de deux assemblées ; au mois de juillet 1892, le gouvernement le soumit au Conseil supérieur du travail ; et, en 1893, après avoir fait à la Chambre des députés l'objet d'un important rapport de M. Jules Siegfried, les deux délibérations, en première et en seconde lecture, eurent lieu les 18 et 25 mars 1893. A ce propos, nous pouvons noter l'ironie aimable avec laquelle M. Fleury-Ravarin exprimait le regret qu'une loi de cette importance n'ait pas eu l'honneur d'une discussion publique au Parlement : « Il semble, écrivait-il, qu'elle méritait de fixer au moins quelques instants l'attention du Parlement. Toutefois, la nécessité d'un débat public paraît moindre lorsqu'on réfléchit que le projet en discussion a été élaboré avec le plus grand soin par notre Société, et qu'il a été, l'année dernière, soumis par le gouvernement au Conseil supérieur du travail. Le projet, semblait-il, ne pouvait rien gagner à une discussion publique (1). »

Nous ne saurions montrer avec plus de précision l'accueil sympathique qu'il reçut, tant devant le Conseil supérieur du travail que devant le Parlement, qu'en plaçant sous les yeux : le texte adopté par la Société française, celui du Conseil supérieur du travail, celui qui fut voté par la Chambre des députés.

---

(1) V. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, p. 61 et suiv.

TEXTE PROPOSÉ **par la Société française**	TEXTE APPROUVÉ **par le Conseil supérieur du travail**	TEXTE VOTÉ **par la Chambre des députés**
ARTICLE PREMIER.	ARTICLE PREMIER.	ARTICLE PREMIER.
En vue de favoriser la construction de logements salubres et à bon marché, il pourra être établi, dans chaque département, un ou plusieurs comités des habitations ouvrières.	En vue de favoriser la construction de logements salubres et à bon marché, il pourra être établi, dans chaque département, un ou plusieurs comités des habitations à bon marché.	*(Adopté sans modification.)*
Ces comités ont pour mission d'encourager la construction par les sociétés coopératives, par les sociétés anonymes de construction et par les particuliers, de maisons salubres et à bon marché destinées à être louées aux employés, artisans, ouvriers industriels et agricoles, ou à leur être vendues, soit au comptant, soit par paiements fractionnés.	Ces comités ont pour mission d'encourager la construction de maisons salubres et à bon marché destinées à être louées aux employés, artisans, ouvriers industriels et agricoles, ou à leur être vendues, soit au comptant, soit par paiements fractionnés.	*(Adopté sans modification.)*
Ils peuvent faire des enquêtes, ouvrir des concours d'architecture, distribuer des prix d'ordre et de propreté, accorder des encouragements pécuniaires aux sociétés de construction, et plus généralement employer les moyens de nature à provoquer les initiatives en faveur de la construction ou de l'amélioration des maisons ouvrières.	Ils peuvent faire des enquêtes, ouvrir des concours d'architecture, distribuer des prix d'ordre et de propreté, accorder des encouragements pécuniaires et, plus généralement, employer les moyens de nature à provoquer les initiatives en faveur de la construction ou de l'amélioration des maisons ouvrières.	*(Adopté sans modification.)*
ARTICLE 2.	ARTICLE 2.	ARTICLE 2.
Les comités sont établis par décret du président de la République, après avis du Conseil général du départe-	Les comités sont établis par décret du président de la République, après avis du Conseil général du départe-	Les comités sont établis par décret du président de la République, après avis du Conseil général du départe-

Le même décret détermine l'étendue de la circonscription et fixe le nombre de leurs membres dans la limite de six au moins et de dix-huit au plus.

Un tiers des membres est choisi par le Conseil général ; un tiers par le préfet, parmi les personnes spécialement versées dans les questions d'hygiène, de construction et d'économie sociale ; le dernier tiers est élu par les représentants des syndicats professionnels institués conformément à la loi du 21 mars 1884, par ceux des sociétés de secours mutuels reconnues ou approuvées, des sociétés coopératives régulièrement constituées, des sociétés et institutions de prévoyance et d'épargne reconnues d'utilité publique ou ayant le caractère d'établissements publics, dans les conditions qui seront déterminées par un règlement d'administration publique.

Les comités désignent leur président et leur secrétaire ; ce dernier peut être pris dans le sein du comité ou en dehors.

(*Sans modification.*)

Un tiers des membres est choisi par le Conseil général ; un tiers par le préfet, parmi les personnes spécialement versées dans les questions d'hygiène, de construction et d'économie sociale ; le dernier tiers est élu par les délégués des syndicats professionnels institués conformément à la loi du 21 mars 1884, des sociétés de secours mutuels reconnues ou approuvées, des sociétés coopératives régulièrement constituées, des sociétés et institutions de prévoyance et d'épargne reconnues d'utilité publique ou ayant le caractère d'établissements publics, et des sociétés de construction existantes.

(*Sans modification.*)

(*Adopté sans modification.*)

Un tiers des membres est choisi par le Conseil général ; un tiers par le préfet, parmi les personnes spécialement versées dans les questions d'hygiène, de construction et d'économie sociale ; le dernier tiers est élu par le président ou les délégués des syndicats professionnels institués conformément à la loi du 21 mars 1884, des sociétés de secours mutuels reconnues ou approuvées, des sociétés coopératives régulièrement constituées, des sociétés et institutions de prévoyance et d'épargne reconnues d'utilité publique ou ayant le caractère d'établissements publics et des sociétés de construction existantes.

(*Adopté sans modification*)

ARTICLE 3.

Les membres du comité des habitations ouvrières sont nommés pour quatre ans.

Le renouvellement a lieu par moi-

ARTICLE 3.

(*Sans modification.*)

ARTICLE 3.

Les membres du comité des habitations à bon marché sont nommés pour quatre ans.

Le renouvellement a lieu par moi-

TEXTE PROPOSÉ **par la Société française** (*suite*)	TEXTE APPROUVÉ **par le Conseil supérieur du travail** (*suite*)	TEXTE VOTÉ **par la Chambre des députés** (*suite*)
tié tous les deux ans. A la première réunion du comité, l'ordre de sortie est réglé par voie de tirage au sort. Les membres sortants peuvent être renommés.		tié tous les deux ans. A la première réunion du comité, l'ordre de sortie, pour chacun des trois éléments dont il se compose, est réglé par voie de tirage au sort. Les membres sortants peuvent être renommés.
ARTICLE 4.	ARTICLE 4.	ARTICLE 4.
Les comités peuvent recevoir des dons et legs ainsi que des subventions de l'Etat, des départements et des communes.	(*Sans modification.*)	(*Adopté sans modification.*)
Toutefois, ils ne peuvent posséder d'autres immeubles que ceux qui sont nécessaires à leurs réunions.		Ils peuvent également recevoir des dons et des legs aux conditions prescrites par l'article 910 du Code civil pour les établissements d'utilité publique. (*Adopté sans modification.*)
ARTICLE 5.	ARTICLE 5.	ARTICLE 5.
Les frais de local et de bureau, l'allocation du secrétaire et les jetons de présence qui pourront être attribués aux membres du comité sont à la charge du budget departemental. En cas de contestation, le chiffre de la dépense est fixé par le ministre compétent, sur l'avis du Conseil	(*Sans modification.*)	(*Adopté sans modification.*)

cle 61 de la loi du 16 août 1871.

ARTICLE 6.

Les avantages accordés par la présente loi ne s'appliquent :

1° En ce qui concerne les maisons individuelles destinées à être acquises par les ouvriers, employés et artisans, qu'aux immeubles dont la valeur ne dépasse pas, terrain compris, la somme de 6,000 francs dans les villes au-dessus de 100,000 habitants, et celle de 4,000 francs dans les localités ayant une population moindre ;

2° En ce qui concerne les maisons collectives destinées à être louées, qu'à celles dont le loyer annuel par logement n'excède pas 400 francs.

ARTICLE 7.

La Caisse des dépôts et consignations, la Caisse nationale des retraites, les caisses d'assurances en cas de décès et d'accidents créées par la loi du 11 juillet 1868, et la Caisse d'épargne postale sont autorisées à employer une partie de leurs fonds disponibles, jusqu'à concurrence d'un dixième, en prêts hypothécaires pour la construction de maisons ouvrières.

La même autorisation est accordée aux caisses d'épargne privées, jusqu'à

ARTICLE 6.

Les avantages accordés par la loi ne s'appliquent :

1° En ce qui concerne les maisons individuelles destinées à être acquises par les ouvriers, employés et artisans, qu'aux immeubles dont la valeur ne dépasse pas, terrain non compris, la somme de 7,000 francs.

2° En ce qui concerne les maisons individuelles ou collectives destinées à être louées, qu'à celles dont le loyer annuel par maison n'excède pas 500 francs.

ARTICLE 7.

(Sans modification.)

Les caisses d'épargne ordinaires sont autorisées à employer leur for-

ARTICLE 6.

(Adopté sans modification.)

ARTICLE 7.

(Adopté sans modification.)

Les caisses d'épargne ordinaires sont autorisées à employer leur for-

TEXTE PROPOSÉ **par la Société française** (*suite*)	TEXTE APPROUVÉ **par le Conseil supérieur du travail** (*suite*)	TEXTE VOTÉ **par la Chambre des députés** (*suite*)
concurrence du dixième pour leurs dépôts et du tiers pour leurs réserves.	tune personnelle en prêts hypothécaires ou en construction de maisons ouvrières, ainsi qu'en actions et obligations de sociétés locales de construction d'habitations à bon marché.	tune personnelle en acquisition ou construction d'habitations à bon marché, ainsi qu'en prêts hypothécaires et obligations de sociétés locales ayant pour objet des constructions de cette nature. Aucun emploi des fonds de la fortune personnelle ne pourra être opéré sans l'approbation des ministres du commerce et des finances.
Ces prêts pourront être consentis : 1° aux sociétés coopératives ouvrières de construction ; 2° aux sociétés anonymes de construction ou de crédit dont les statuts limiteront leurs dividendes à un chiffre maximum annuellement fixé par décret du président de la République. Les demandes de prêt, accompagnées des plans et devis des maisons à construire, devront être adressées au comité local, qui transmettra le dossier avec son avis à la caisse intéressée dans le délai d'un mois à compter de la réception de la demande.	Ces prêts pourront être consentis : 1° aux sociétés coopératives ouvrières de construction ; 2° aux sociétés de construction ou de crédit dont les statuts, approuvés par le gouvernement, limiteront leurs dividendes à un chiffre maximum déterminé. (*Sans modification.*)	Ces prêts pourront être consentis : 1° aux sociétés coopératives ouvrières de construction ; 2° aux sociétés de construction ou de crédit dont les statuts, approuvés par le gouvernement, limiteront leurs dividendes à un chiffre maximum déterminé dans le décret d'approbation. (*Adopté sans modification.*)
ARTICLE 8.	ARTICLE 8.	ARTICLE 8.
Les bureaux de bienfaisance, hos-	(*Sans modification.*)	Les bureaux de bienfaisance, hos-

dans les limites de leur circonscription charitable.

ARTICLE 9.

La caisse d'assurances en cas de décès instituée par la loi du 11 juillet 1868 est autorisée à traiter des opérations d'assurances mixtes sur la vie, destinées à garantir le remboursement complet à une échéance déterminée ou à la mort de l'assuré, si elle survient avant cette échéance, des prêts consentis pour la construction d'une habitation.

ARTICLE 10.

Lorsque la construction sera faite par l'une des sociétés prévues à l'article 7, paragraphe 3, dans le but de rendre l'ouvrier propriétaire de sa maison, l'Etat pourra prendre à sa charge une partie des primes annuelles, jusqu'à concurrence du crédit ouvert chaque année au budget du ministère du commerce par la loi de finances.

Le bénéfice de cette disposition ne pourra être réclamé que pendant vingt années à partir de la promulgation de la présente loi.

ARTICLE 9.

La caisse d'assurance en cas de décès instituée par la loi du 11 juillet 1868 est autorisée à traiter des opérations d'assurances mixtes sur la vie destinées à garantir le remboursement complet, soit à une échéance déterminée, soit à la mort de l'assuré si elle survient avant cette échéance, des annuités ou prêts consentis pour la construction ou l'achat d'une habitation.

ARTICLE 10.

(*Supprimé.*)

ché dans les limites de leur circonscription charitable.

ARTICLE 9.

La caisse d'assurance en cas de décès instituée par la loi du 11 juillet 1868 est autorisée à traiter des opérations d'assurances mixtes sur la vie destinées à garantir le remboursement complet, soit à une échéance déterminée, soit à la mort de l'assuré si elle survient avant cette échéance, des annuités ou du capital des prêts consentis pour l'achat ou la construction d'une habitation.

ARTICLE 10.

(*Supprimé.*)

TEXTE PROPOSÉ **par la Société française** (*suite*)	TEXTE APPROUVÉ **par le Conseil supérieur du travail** (*suite*)	TEXTE VOTÉ **par la Chambre des députés** (*suite*)
ARTICLE 11.		
Lorsqu'une maison individuelle construite ou aménagée par l'une des sociétés prévues à l'article 7, paragraphe 3, figure dans une succession dévolue aux descendants, et que cette maison est occupée, au moment du décès, par le défunt, son conjoint ou l'un de ses enfants, il est dérogé aux dispositions du Code civil ainsi qu'il est dit ci-après :		Lorsqu'une maison individuelle, construite par une caisse d'épargne ou par l'une des sociétés prévues à l'article 7, paragraphe 3, figure dans une succession dévolue aux descendants, et que cette maison est occupée, au moment du décès, par le défunt, son conjoint ou l'un de ses enfants, il est dérogé aux dispositions du Code civil ainsi qu'il est dit ci-après :
1° Si parmi les ayants droit se trouvent un ou plusieurs mineurs, l'indivision peut être maintenue jusqu'à l'âge de leur majorité. Le maintien de l'indivision est prononcé sur la demande de l'un des intéressés par le juge de paix, après avis du conseil de famille.	(*Sans modification.*)	(*Adopté sans modification.*)
2° Chacun des héritiers et le conjoint survivant, s'il a un droit de copropriété, a la faculté de reprendre la maison sur estimation. — Lorsque plusieurs intéressés veulent user de cette faculté, la préférence est accordée d'abord à celui que le défunt a désigné, puis à l'époux survivant s'il est copropriétaire pour moitié au moins. Toutes choses égales, la		

la maison, cette estimation est faite par le comité des habitations ouvrières et homologuée par le juge de paix. — Si l'attribution de la maison doit être faite par la majorité ou par le sort, les intéressés y procèdent sous la présence du juge de paix, qui dresse procès-verbal des opérations.

ARTICLE 12.

Sont affranchies de la contribution foncière, de la contribution des portes et fenêtres et de la taxe des biens de mainmorte, les maisons individuelles édifiées par les sociétés de construction indiquées à l'article 7, paragraphe 3, pour être vendues aux ouvriers au moyen d'annuités.

Toute demande d'exemption sera adressée au directeur départemental des contributions directes, qui décidera après avis du comité local. Cette exemption ne pourra être réclamée que pendant douze ans. Elle sera annuelle et finira de plein droit si la maison cesse d'être occupée par l'ouvrier en vue duquel elle a été construite, par son conjoint ou par ses enfants.

ARTICLE 11.

Sont affranchies de la contribution foncière, de la contribution des portes et fenêtres et de la taxe des biens de mainmorte, les maisons individuelles ou collectives édifiées par les sociétés de construction indiquées à l'article 7, paragraphe 3, pour être louées ou vendues aux ouvriers.

Toute demande d'exemption sera adressée au directeur départemental des contributions directes qui décidera après avis du comité local. Cette exemption ne pourra être réclamée que pendant douze ans. Elle sera annuelle et finira de plein droit si la maison cesse d'être occupée par l'ouvrier destiné à en devenir propriétaire, par son conjoint ou par ses enfants, ou d'être louée dans les conditions prévues par la présente loi.

ARTICLE 11.

Sont affranchies de la contribution foncière et de la contribution des portes et fenêtres, les maisons individuelles ou collectives édifiées par les caisses d'épargne ou les sociétés de construction indiquées à l'article 7, pour être louées ou vendues au moyen d'annuités aux employés, artisans et ouvriers.

Toute demande d'exemption sera adressée au préfet du département, qui décidera après avis du directeur des contributions directes et du comité local. Cette exemption ne pourra être réclamée que pendant douze ans. Elle sera annuelle et finira de plein droit si la maison cesse d'être occupée par l'employé, l'artisan ou l'ouvrier destiné à en devenir propriétaire, par son conjoint ou par ses enfants, ou d'être louée dans les conditions prévues par la présente loi.

TEXTE PROPOSÉ

par la Société française (*suite*)

ARTICLE 13.

Les droits de mutation dus sur les maisons individuelles construites par les sociétés mentionnées à l'article 7, paragraphe 3, au moment de l'achat, seront réduits de moitié.

Les droits restant dus pourront être acquittés au moyen de cinq termes annuels.

TEXTE APPROUVÉ

par le Conseil supérieur du travail (*suite*)

ARTICLE 12.

Les droits de mutation dus sur les maisons individuelles construites par les sociétés mentionnées à l'article 7, paragraphe 3, au moment où l'acte d'achat sera passé, seront réduits de moitié.

Les droits restant dus pourront être acquittés au moyen de cinq termes annuels.

TEXTE VOTÉ

par la Chambre des députés (*suite*)

ARTICLE 12.

Les actes constatant la vente aux employés, artisans et ouvriers, de maisons individuelles construites par les caisses d'épargne ou par les sociétés mentionnées à l'article 7 sont soumis aux droits de mutation établis par les lois en vigueur.

Toutefois, lorsque le prix aura été stipulé payable par annuités, la perception de ce droit pourra, sur la demande des parties, être effectuée en plusieurs fractions égales, sans que le nombre de ces fractions puisse être supérieur à cinq.

Il sera justifié de la qualité de l'acquéreur, lors de l'enregistrement, au moyen d'un certificat délivré sans frais par le maire de sa résidence et annexé à l'acte.

Les droits seront dus solidairement par l'acquéreur et par les sociétés.

Si la vente est résiliée avant le paiement complet des droits, les termes acquittés ou échus depuis plus de trois mois demeureront acquis au Trésor; les autres tomberont en non-valeur.

La résolution volontaire ou judiciaire du contrat ne donnera lieu

construction seront affranchis des droits de timbre et d'enregistrement.

tés mentionnées à l'article 7, paragraphe 3, seront affranchis des droits de timbre et d'enregistrement.

tution et à la dissolution des sociétés dénommées à l'article 7 sont dispensés du timbre et enregistrés gratis.

Les pouvoirs en vue de la représentation aux assemblées générales sont dispensés du timbre.

Toutefois, ces sociétés restent soumises aux droits de timbre pour leurs titres d'actions et d'obligations, ainsi qu'au droit de timbre-quittance établi par l'article 18 de la loi du 24 août 1871.

ARTICLE 14.

L'abonnement au timbre souscrit pour leurs actions par les sociétés coopératives ouvrières de construction ne subira aucune réduction, quelle que soit la diminution du capital social ; mais, en cas d'émissions nouvelles, les droits de timbre resteront les mêmes tant que le capital social précédemment soumis à l'abonnement ne sera pas dépassé.

ARTICLE 15.

Les mêmes sociétés sont dispensées de l'impôt sur le revenu attribué aux actions et aux parts d'intérêts, à la condition que les statuts imposent pour ces titres la forme nominative tant que le capital souscrit d'après le chiffre constaté par le dernier inventaire, divisé par le nombre des associés, ne dépasse pas la somme de 2,000 francs.

TEXTE PROPOSÉ pa a Société française (*suite*)	TEXTE APPROUVÉ par le Conseil supérieur du travail (*suite*)	TEXTE VOTÉ par la Chambre des députés (*suite*)
ARTICLE 15. Il sera constitué auprès du ministre du commerce un Conseil supérieur des habitations ouvrières auquel devront être soumis tous les règlements à faire en vertu de la présente loi et, d'une façon générale, toutes les questions concernant les logements ouvriers. Les comités locaux lui adresseront chaque année, dans le courant de janvier, un rapport détaillé sur leurs travaux. Le comité supérieur en donnera le résumé, avec ses observations, dans un rapport d'ensemble adressé au président de la Républiqu	ARTICLE 14. (*Sans modification.*) (*Sans modification.*)	ARTICLE 16. Il sera constitué auprès du ministre du commerce et de l'industrie un Conseil supérieur des habitations à bon marché auquel devront être soumis tous les règlements à faire en vertu de la présente loi et, d'une façon générale, toutes les questions concernant les logements économiques. (*Adopté sans modification.*)
ARTICLE 16. Un règlement d'administration publique déterminera les mesures propres à assurer l'application des dispositions qui précèdent, et notamment : 1° l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur des habitations ouvrières et des comités locaux ; 2° les conditions auxquelles seront soumis les prêts à faire par les établissements énumérés à l'article 7 ; 3° les conditions dans lesquelles la caisse d'assurance en cas de décès pourra organiser des assurances mixtes, ainsi que les formalités à remplir pour obtenir les allocations de l'Etat prévues par l'article 4 ; 4° la procédure à suivre [illegible] l'application de l'article 11.	ARTICLE 15. Un règlement d'administration publique déterminera les mesures propres à assurer l'application des dispositions qui précèdent, et notamment : 1° l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur des habitations ouvrières et des comités locaux ; 2° les conditions auxquelles seront soumis les prêts à faire par les établissements énoncés à l'article 7 ; 3° les conditions dans lesquelles la caisse d'assurance en cas de décès pourra organiser des assurances mixtes ; 4° la procédure à suivre pour l'application de l'article 10.	ARTICLE 17. (*Adopté sans modification.*)

Un simple regard jeté sur les trois textes montre assez nettement que, d'une façon générale, l'œuvre élaborée par la Société française des habitations à bon marché avait obtenu la haute approbation des deux assemblées auxquelles elle fut soumise. M. Fleury-Ravarin pouvait, à juste titre, se féliciter de ce résultat dans les termes suivants :

« On peut dire que l'œuvre élaborée dans le sein de la Société française des habitations à bon marché n'a pas été une œuvre vaine, puisqu'elle vient de recevoir par les votes récents de la Chambre des députés sa consécration parlementaire. Les modifications apportées à nos propositions initiales ne portent, en dernière analyse, que sur des dispositions secondaires ; les lignes essentielles de notre projet, ses points dominants et fondamentaux subsistent. Nous ne pouvons que nous féliciter d'avoir ainsi ouvert la voie au législateur et facilité son œuvre (1). »

Il ne restait alors qu'un souhait à formuler : c'est que le Sénat voulût bien mettre le projet à son ordre du jour aussi rapidement que possible, et que son vote consolidât ainsi l'œuvre de la Société française, déjà approuvée par le Conseil supérieur du travail et par la Chambre des députés.

Arrivé au Sénat, le projet, suivant les formes de la procédure parlementaire, fut renvoyé à une commission avec laquelle le bureau de la Société, veillant sur son œuvre avec un soin jaloux, se mit

---

(1) V. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1893, p. 79.

immédiatement en relations. Mais, malgré les efforts du rapporteur, M. Diancourt, qui exposa au Sénat que la commission n'avait apporté que des modifications de forme plus que de fond au texte adopté par la Chambre des députés, la législature de l'année 1892 prit fin avant que le Sénat fût parvenu à mettre le projet à son ordre du jour.

Et ce ne fut qu'au mois de décembre 1893 qu'il aborda la discussion publique du rapport de M. Diancourt, au cours des séances des 12 et 14 décembre 1893. La discussion fut alors interrompue pour être reprise le 16 février 1894; puis une seconde délibération fut ordonnée qui eut lieu les 19 juin, 8 et 12 novembre 1894, et qui se termina par le vote de la loi.

Le projet revint alors à la Chambre des députés où il fit l'objet d'un nouveau rapport de la part de M. J. Siegfried. Et voici comment s'exprimait le rapporteur au sujet des modifications que le Sénat avait fait subir au projet de la Chambre des députés, plus exactement de la Société française:

« Sans doute, dans la discussion, le Sénat a fait plus de modifications au texte voté par la Chambre que sa commission; mais ces modifications, tout en restreignant les avantages de la loi, n'en ont pas altéré le caractère; et elle reste, en principe, ce que la Chambre des députés l'avait votée (1). »

En conséquence, M. J. Siegfried, au nom de la commission dont il était le rapporteur, était d'avis

---

(1) V. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1894, p. 375.

que la Chambre des députés devait adopter le projet tel quel, ce qui fut fait sans discussion dans la séance du 20 novembre 1894. La loi fut promulguée le 30 novembre 1894.

Et, lors de l'Assemblée générale de la Société française qui eut lieu le 24 mars 1895, M. Fleury-Ravarin, prenant la parole en sa qualité de secrétaire général, et résumant les travaux de la Société, s'enorgueillissait ainsi de l'œuvre accomplie :

« L'année qui vient de s'écouler pourra compter, à juste titre, parmi les plus heureuses et les plus fécondes en résultats pour l'œuvre que nous avons entreprise. Depuis notre dernière assemblée, en effet, un événement important s'est produit, de longue date attendu par les travailleurs... La loi du 30 novembre 1894 sur les habitations à bon marché a été votée... Votre Société peut être fière de ce résultat ; c'est elle, il ne faut pas l'oublier, qui a fourni au Parlement la matière première avec laquelle il a travaillé ; c'est elle qui a, pour ainsi dire, construit les assises du monument législatif qui vient d'être édifié (1). »

Ce premier succès ne suffisait pas aux hommes de bien qui s'intéressaient à la question des habitations ouvrières ; il ne fit qu'aiguillonner leur zèle et accroître leurs prétentions. Sans entrer dans les mêmes détails que précédemment, nous pouvons cependant constater que les lois du 31 mars 1896 et

(1) V. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1895, p. 5 et 6.

du 12 mars 1906 furent également en grande partie l'œuvre de la Société française.

Dès le lendemain de la promulgation de la loi du 30 novembre 1894, comme la loi nouvelle et les décrets qui en réglaient le mode d'application ne donnaient pas toute satisfaction à ses promoteurs, la Société française s'empressa de remettre la question à l'étude et d'en poursuivre l'amélioration.

En 1895, nous la voyons qui prépare à Bordeaux, avec le concours de MM. Hausser et Cazalet, un Congrès national des habitations à bon marché, par lequel elle se fait donner mandat de poursuivre la rectification de la loi de 1894. Le mandat était certes entre bonnes mains. « La Société française, disait son président d'alors, M. Georges Picot, ne se reposera qu'après avoir obtenu le vote des amendements que, d'accord avec toutes les sociétés de France, elle déclare indispensables. »

Et de fait, le 31 mars 1896, c'est-à-dire quatorze mois après la promulgation de la loi de 1894, une nouvelle loi intervenait, modifiant l'article 11 et complétant l'article 5 de la loi ancienne.

Ce nouveau succès, comme le précédent, était dû incontestablement à l'action parallèle et énergique de la Société et du Conseil supérieur des habitations à bon marché. Nous avons encore à ce sujet l'aveu que fit M. Fleury-Ravarin, à l'assemblée générale de la Société du 21 mars 1897 :

« Dans le rapport que nous avons eu l'honneur de vous présenter, il y a un an à la dernière assemblée générale, nous exprimions le vœu que certaines modifications fussent apportées à la loi de 1894,

dans le but d'en faciliter l'application. Nous sommes heureux de pouvoir constater aujourd'hui que notre appel a été entendu ; satisfaction nous a été donnée par la loi du 31 mars 1896. Il est juste d'attribuer une large part de ce résultat au Conseil supérieur, institué près le ministère du commerce, qui s'occupe avec la plus grande vigilance de toutes les questions intéressant notre œuvre. »

C'est toujours, enfin, à l'action des mêmes organes extra-parlementaires qu'est due la loi récente du 12 mars 1906.

La revision de la loi Siegfried était, en effet, depuis longtemps reconnue nécessaire ; plusieurs propositions avaient même été déposées à la Chambre des députés, dans le but de la modifier ; mais aucune n'avait abouti.

C'est alors que le Conseil supérieur des habitations à bon marché et la Société française intervinrent à leur tour, et avec succès. Le ministre du commerce, en effet, déposait le 17 mars 1904 un projet de loi qui n'était que la reproduction des vœux discutés et adoptés par le Conseil supérieur, le 10 juillet 1903, sous forme d'avant-projet de loi tendant à modifier les articles 5 et 6 de la loi du 30 novembre 1894, et l'article 10 de la loi du 20 juillet 1895.

De son côté, la Société française ne restait pas inactive ; dès que la commission sénatoriale eût été saisie du projet de loi présenté par le gouvernement et de la proposition due à l'initiative de M. Paul Strauss, le Conseil d'administration de la Société s'empressa de se mettre en relations avec elle et de lui faire parvenir ses revendications et ses vœux ;

c'est ainsi que M. J. Siegfried, président d'honneur de la Société, et trois membres du bureau, MM. Georges Picot, Emile Cheysson et Challamel, furent entendus par la commission. Et si tous les vœux présentés ne reçurent pas le même accueil, de la part de la commission sénatoriale, il est certain qu'ils contribuèrent du moins dans une large mesure à imprimer à la nouvelle loi un caractère plus libéral.

Nous arrêtons ici cet historique rapide de notre législation sur les habitations à bon marché. Aussi bien, les faits que nous avons rapportés, notamment en ce qui concerne l'initiative et l'élaboration de la loi de 1894 nous autorisent à en déduire notre habituelle conclusion, à savoir que c'est surtout dans le pays, bien plus qu'au Parlement, que cette importante réforme a été discutée. Avant 1889, c'est-à-dire avant la création de la Société française des habitations à bon marché, personne, parmi les parlementaires, ne se souciait de ce problème. Quant à l'opinion, elle le soupçonnait à peine. C'est alors que la Société française intervint : par une propagande habilement menée, elle renseigne l'opinion et se fait donner en quelque sorte par elle le mandat de mener à bien la réforme. La question est alors étudiée sous tous ses aspects par des hommes compétents ; un projet de loi est élaboré ; il ne reste plus qu'à le faire parvenir au Parlement. La chose est toute simple, car la Société compte parmi ses membres des députés et des sénateurs ; et le passage du projet de loi de la Société au Parlement se fera ainsi par leur intermédiaire d'une façon normale.

Quant au Parlement, il renverra sans doute le projet de loi à une commission, qui sera chargée de l'étudier ; mais la commission ne saurait avoir la prétention de faire mieux que la Société ; elle se bornera donc à adopter les solutions qui lui sont présentées. Et le Parlement enregistrera à son tour les décisions de sa commission, c'est-à-dire, en la matière, celles de la Société française des habitations à bon marché.

SECTION III

LA LOI DU 1er AVRIL 1898 SUR LES SOCIÉTÉS DE SECOURS MUTUELS

C'est encore dans des travaux scientifiques accomplis pour la plus large part en dehors du Parlement qu'il faut chercher l'origine d'une de nos grandes lois sociales de ces dernières années : la loi sur les sociétés de secours mutuels du 1er avril 1898.

Certes, il serait injuste de méconnaître la collaboration du Parlement dans l'élaboration de cette œuvre de prévoyance et de solidarité sociales ; proposée à la Chambre des députés par M. Hippolyte Maze et plusieurs de ses collègues le 19 novembre 1881, elle fit l'objet devant nos deux assemblées parlementaires de six délibérations approfondies, de cinq rapports à la Chambre des députés, de quatre au Sénat.

Mais, ainsi que l'a constaté M. Audiffred, qui, pour

avoir travaillé d'une façon particulièrement active à cette grande réforme, fut précisément très bien placé pour savoir comment elle s'est réalisée: « Lorsque le Parlement a mis pour la première fois cette question à l'étude, les plus compétents n'avaient sur ce grave problème que des notions vagues et confuses; et c'est là tout le secret des lenteurs parlementaires. Peu à peu, la question a été élucidée, non pas seulement à la Chambre et au Sénat, mais dans une commission extra-parlementaire qui a siégé au ministère de l'intérieur, dans plusieurs congrès de sociétés de secours mutuels, et au Comité technique de la ligue de la mutualité.

» Des études semblables se sont poursuivies à l'étranger, et c'est à la suite de cette longue élaboration que le Parlement a légiféré.

» En réalité, il a enregistré des solutions qui sont le résultat de la collaboration des membres de la Chambre et de ceux du Sénat, et des sociologues étrangers aux assemblées parlementaires (1). »

Sans vouloir suivre pas à pas dans toutes les phases de sa longue et pénible élaboration la loi de 1898, il nous suffira, pour constater l'exactitude de l'opinion exprimée par M. Audiffred, de faire remarquer d'abord que l'honneur de l'initiative de la loi ne revient pas au Parlement, mais au Comité général des présidents de sociétés de secours mutuels de Lyon.

Au lendemain même de la guerre de 1870, il se

(1) *Revue politique et parlementaire*, 1898, t. II.

constituait, en effet, à Lyon, sous ce nom, une association dont le but était de prendre une part active au mouvement mutualiste qui commençait à se dessiner en France, en vue d'obtenir une revision du code de la mutualité. Comme nous allons le voir, le nouveau Comité ne fut pas inférieur à sa tâche.

Dès le mois de novembre 1880, son président adressait à M. le sénateur Gayot, alors député du Rhône, cinq vœux tendant à modifier le régime légal des sociétés de secours mutuels, savoir :

1° Assimilation aux sociétés de secours mutuels des associations uniquement formées pour servir des pensions de retraite ;

2° Faculté pour les sociétés simplement autorisées de recevoir des dons et legs et d'opérer des versements collectifs pour la Caisse nationale des retraites ;

3° Retrait de la clause restrictive de l'article 6 du décret de 1852 par laquelle il est interdit de promettre des pensions supérieures au décuple de la cotisation annuelle ;

4° Augmentation de la subvention affectée aux sociétés approuvées ;

5° Reconnaissance des unions ou syndicats formés entre plusieurs sociétés.

Peu après, au mois d'avril 1881, alors que M. Maze se trouvait à Lyon, appelé par la Société d'économie politique pour prononcer un discours, le bureau du Comité s'empressa de se mettre en rapport avec ce député et d'échanger avec lui des vues et des idées au sujet de la mutualité.

Or, fait caractéristique, le 18 novembre suivant,

MM. Maze et Gayot et quelques-uns de leurs collègues, MM. Audiffred, Buyat, Paul Casimir-Périer, Reyneau et Martin-Nadaud, saisissaient la Chambre des députés d'une proposition de loi où l'on n'a pas de peine à reconnaître la plupart des idées suggérées à M. le sénateur Gayot par la lettre du Comité lyonnais et émises de nouveau lors de l'entrevue du mois d'avril avec M. Maze.

Malheureusement, la proposition de loi de MM. Maze et Gayot ne reçut pas au Sénat un accueil très favorable. Après avoir été maintes fois remaniée, elle fit place à un nouveau projet qui la défigurait, pour ainsi dire, complètement.

Pour autant, les mutualistes ne s'avouèrent pas vaincus; de tous les points du pays, des protestations énergiques s'élevèrent contre le projet de loi sénatorial; les mutualistes de la Seine, dans deux réunions importantes, à l'hôtel des Chambres syndicales, rue de Lancry, et à la salle Gerson, en présence de nombreux députés, présentèrent leurs observations et leurs vœux dans des rapports spéciaux; dans les départements, un mouvement analogue se produisit avec la même vigueur; à Lyon, Marseille, Tours, Lille, Nantes, Rouen, les présidents des sociétés firent entendre les réclamations les plus vives. Le comité général de Lyon, notamment, formula son opinion dans la déclaration suivante :

« Il y a lieu de réclamer le retrait du projet de loi, la législation actuelle étant plus favorable aux sociétés que la situation qui leur serait faite par ledit projet (1). »

---

(1) *Revue des institutions de prévoyance*, 1887, p. 145.

M. Hippolyte Maze, de son côté, dans la *Revue des institutions de prévoyance,* qu'il avait lui-même fondée, appelait également l'attention des pouvoirs publics sur « la situation qui était grave, attristante, après cinq ans d'études et de discussions parlementaires (1) ». Et, ayant pleinement conscience de la force sociale et électorale que représentaient les 1,200,000 mutualistes qui marchaient à sa suite, il ne craignait pas d'avertir la Chambre « d'y regarder de bien près avant de les frapper (les sociétés de secours mutuels). Le pays, l'histoire, ne lui pardonneraient jamais d'avoir arrêté dans leur essor les plus anciennes et les plus saines de nos œuvres sociales (2) ».

Et pendant que les Chambres élaboraient la loi nouvelle, les mutualistes poursuivaient leur campagne dans les réunions publiques et dans la presse. Des fêtes mutualistes étaient organisées un peu partout dans le pays, où les orateurs exposaient les revendications et les vœux des sociétés; M. Maze présida lui-même un grand nombre de ces fêtes, et aimait à se parer du titre de « commis-voyageur » en mutualité. C'est aussi l'époque où l'on inaugure à Lyon, en 1883, la tradition des congrès nationaux qui seront tenus régulièrement tous les trois ans, à Marseille en 1886, à Paris en 1889, à Bordeaux en 1892, à Saint-Etienne en 1895, à Reims en 1898, etc. Dans ces congrès, on conviait, avec les parlementaires, tous les hommes connus pour leur compé-

(1) *Revue des institutions de prévoyance*, 1887, p. 146.
(2) *Ibid.*, p. 147.

tence dans les questions sociales. Ces congrès, disait avec raison un délégué, « sont des réunions d'études indispensables au législateur (1) ». Et c'est ainsi que, petit à petit, la question s'élucidait, non pas tant au Parlement que dans le pays lui-même.

D'autre part, une ligue se fondait : la Ligue nationale de la prévoyance et de la mutualité. Elle était issue du congrès de Paris de 1889 et se proposait de propager en France, dans les villes et dans les campagnes, les idées de prévoyance et de mutualité. A cet effet, elle publiait un *Bulletin,* afin de se faire connaître, et disposait entre autres rouages d'un comité de propagande, qui fut vraiment un comité d'action si l'on songe au grand nombre de conférences qu'il organisa à travers toute la France. La Ligue possédait enfin un comité technique, plus spécialement chargé de donner l'enseignement. Voici, d'ailleurs, comment son secrétaire général, M. Jules Arboux, appréciait la part qui lui revient dans les progrès accomplis, en matière de mutualité :

« Elle a organisé trois congrès et obtenu les plus hautes récompenses dans toutes les expositions universelles où elle a paru. Elle a puissamment contribué à faire porter de 500,000 francs à 6 millions et plus les subventions annuelles de l'Etat. Elle a fait introduire dans la loi du 1er avril 1898 la plupart des réformes libérales qu'attendaient depuis longtemps les sociétés placées sous l'empire du décret-loi de 1852, etc. (2). »

---

(1) *Revue des institutions de prévoyance*, 1889, p. 306.

(2) *La mutualité française : Histoire de seize ans*, par Jules Arboux.

M. Jules Arboux n'exagérait rien : on sait, en effet, qu'après les élections de 1893, la Chambre avait nommé une commission d'assurance et de prévoyance sociales pour examiner toutes les questions se rattachant à l'épargne, à l'assurance et à la prévoyance; d'autre part, des études analogues se poursuivaient en même temps au comité technique de la Ligue de la mutualité. Or, un des vœux les plus fréquemment exprimés par les mutualistes, avait toujours été que la commission eût bien soin de s'entourer de tous les renseignements qu'il lui était possible de recueillir. Eh bien ! nous constatons que, parmi les nombreuses personnes compétentes qui furent appelées à lui fournir des explications, la commission entendit notamment M. Chessyon, qui, en sa qualité de délégué de la Ligue nationale de la prévoyance et de la mutualité, fut chargé de lui soumettre les observations que l'étude du projet de loi sur les sociétés de secours mutuels avait déterminé la Ligue à présenter. La plupart des doléances de la Ligue furent admises par la commission ; et, plus tard, la Chambre et le Sénat ratifièrent dans toutes ses parties la législation d'émancipation que les mutualistes étaient parvenus à soumettre à l'approbation de nos deux assemblées parlementaires.

En résumé, une idée naît en dehors du monde parlementaire, l'idée mutualiste qui groupe bientôt autour d'elle un nombre considérable de citoyens, répartis dans plusieurs sociétés.

Les parlementaires et les politiciens de toutes

sortes ont une compréhension trop nette de leurs intérêts pour ne pas saisir tout le bénéfice qu'ils pourront tirer de cette immense armée électorale. Aussi ils entrent, nombreux, dans les sociétés de secours mutuels. Dès cet instant, il est permis de dire que les mutualistes ont gagné leur cause.

Car les groupements mutualistes vont exercer sur ces parlementaires une action incessante et sûre. Se mêlant, en effet, à toutes les manifestations de l'activité des sociétés dont ils font partie, les parlementaires seront naturellement et fatalement amenés à avoir sur la mutualité les idées qui sont en faveur dans le milieu où ils vivent.

Ils retourneront au Sénat et à la Chambre, pénétrés, imbus de ces idées. Et alors une réaction s'opérera de leur part sur leurs collègues, aussi naturelle et aussi fatale que l'action qui s'est exercée sur eux, de la part des sociétés.

Si bien que, dans le domaine de la mutualité comme dans celui des lois pénales et de notre législation sur les habitations à bon marché, c'est en réalité au pays, bien plus qu'au Parlement, que revient l'honneur de l'œuvre qui a été accomplie. Et c'est un exemple de plus à ajouter à la liste de ceux qui confirment notre thèse générale, à savoir que le pays, abandonnant la conception de la représentation qui avait cours en 1875, tend à réaliser par lui-même les réformes dont il a besoin, sans en laisser le soin, comme jadis, à ses représentants.

SECTION IV

LA LOI DU 15 FÉVRIER 1902 SUR LA SANTÉ PUBLIQUE

Avant 1902, notre législation sanitaire était très imparfaite. Dans le pays de Pasteur, il n'existait pas une organisation légale des services d'hygiène publique. Seule, la loi du 3 mars 1822, relative à la police sanitaire maritime, dont l'application ne pouvait, d'ailleurs, être qu'intermittente, à cause de l'excès même de sa sévérité, nous protégeait contre les épidémies de maladies exotiques (1). Telle était la situation à laquelle il s'agissait de remédier. Ce fut précisément l'œuvre de la loi du 15 février 1902, issue d'une gestation laborieuse, et qui est venue consacrer un important mouvement d'opinion.

Ce fut, non pas au Parlement, mais au sein de sociétés savantes que naquit l'idée de la réforme sanitaire. Au lendemain de 1870-1871, des hommes de science, des philanthropes, des hygiénistes récla-

(1) Sans doute, des lois spéciales conféraient au gouvernement, en matière d'hygiène et de salubrité publiques, des pouvoirs plus ou moins importants. Telles : les lois du 27 septembre 1807, sur le dessèchement des marais ; du 13 avril 1850, sur l'assainissement des logements insalubres ; du 19 juin 1857, concernant la mise en culture des landes de Gascogne ; du 28 juillet 1860, sur la mise en valeur des marais et des terrains incultes ; la loi du 19 mai 1874, sur le travail des enfants et des filles mineures employées dans l'industrie ; du 23 décembre 1874, sur la protection des enfants du premier âge, etc. Mais ces textes, soit qu'ils fussent tombés en désuétude, soit qu'ils fussent considérés comme trop draconiens, n'étaient guère appliqués.

maient la réorganisation de l'hygiène publique comme une des « nécessités du relèvement national (1) ».

En 1872, c'est le premier congrès de l'Association française pour l'avancement des sciences qui, après avoir entendu un rapport du docteur Armingaud, réclamait la réforme des conseils d'hygiène et la création d'un personnel sanitaire.

Puis, la plupart des corps savants inscrivaient la question à l'ordre du jour de leurs séances et de leurs congrès. L'Académie de médecine, la Société de médecine et d'hygiène professionnelle, la Société de statistique, les congrès des sociétés protectrices de l'enfance, les congrès internationaux d'hygiène de Paris, de Turin, de Genève et de La Haye adoptaient et renouvelaient pendant plusieurs années le vœu :

« Qu'à l'exemple de la plupart des pays étrangers, l'administration sanitaire civile fût confiée en France à une direction administrative autonome, compétente et responsable, aussi bien auprès du pouvoir central que dans les départements et les grandes villes (2). »

En 1879, c'est la commission des logements insalubres qui charge une sous-commission d'étudier les modifications dont la loi de 1850 était susceptible ; en deux ans, la commission avait clos son travail par un rapport auquel était annexé un projet

---

(1) Docteur A.-J. Martin et Albert Bluzet, *Commentaire administratif et technique de la loi du 15 février 1902, relative à la protection de la santé publique*, p. 1.

(2) Docteur A.-J. Martin et Bluzet, *Commentaire administratif et technique de la loi du 15 février 1902*, p. 2.

de loi qu'elle remettait au préfet de la Seine qui, lui-même, l'adressait au ministre du commerce.

La gravité de la situation et la nécessité d'une réforme n'échappaient à personne.

Aussi, d'importants travaux de doctrine et de vulgarisation surgissaient, où les auteurs critiquaient les vices de la législation existante.

En 1873, c'étaient les travaux du docteur Armingaud, « appuyé énergiquement par Littré, et ceux des docteurs Bergeron, Gibert, Drouineau, Langlet, Napias, Vallet, Layte, etc., ainsi que de MM. Paul Strauss, Lamouroux, Henri Monod, etc. (1) ».

C'était M. le docteur Marjolin qui, dans un rapport lu à l'Académie de médecine, le 5 octobre 1880, s'exprimait ainsi : « Tout en reconnaissant que l'on a beaucoup fait pour purifier certaines questions, nous sommes obligé de dire que la tâche est loin d'être accomplie, et que si l'on n'est pas encore parvenu à faire tout le bien qu'on s'est proposé, c'est que la loi est impuissante. »

En 1880, c'était encore M. le docteur A.-J. Martin qui publiait un premier Essai sur l'organisation de la médecine publique en France (2), et, en 1884, une Etude sur l'administration sanitaire civile à l'étranger (3).

De son côté, M. Emile Laurent, président du Conseil de préfecture de la Seine, écrivait le

---

(1) Docteur A.-J. Martin et Bluzet, *Commentaire administratif et technique de la loi du 15 février 1902*, p. 2.

(2) Docteur A.-J. Martin, *Revue d'hygiène*, 1880, t. II, p. 569.

(3) Docteur A.-J. Martin, Masson, Paris, 1884, in-8°, 748 pages (d'après le *Commentaire*).

14 février 1882: « Le programme de l'auteur de la proposition de loi (de 1850) était rempli d'intentions généreuses dont l'assemblée n'a pas assez tenu compte. Il faut reprendre l'ancien programme et l'élargir encore. Il ne faut pas craindre de donner pleine satisfaction aux besoins présents, à ceux de l'avenir, dans la mesure où on peut les prévoir. »

Des enquêtes se poursuivaient à travers toute la France, sous la direction de M. du Mesnil, dans lesquelles on constatait qu'à Paris, notamment, où la loi de 1850 était pourtant appliquée, un grand nombre de logements se trouvaient dans un état lamentable.

Enfin, M. le docteur A.-J. Martin prenait part, de nouveau, à cet important mouvement d'opinion, en formulant, dans un ouvrage intitulé: *Des épidémies et des maladies transmissibles dans leurs rapports avec les lois et règlements* (1), un programme que la législation de 1902 a fait sien dans sa plus grande partie. Voici un extrait de la table des matières du livre de M. le docteur A.-J. Martin qui ne laisse aucun doute à cet égard :

« Chapitre IV. — Prophylaxie des épidémies et des maladies transmissibles : 1° mesures prophylactiques immédiates : information officielle (secret médical), vaccination, isolement, désinfection en général, transport des malades et stations de désinfection, prophylaxie des maladies transmissibles dans les écoles, inspection des écoles ; 2° mesures

(1) Docteur A.-J. Martin, Storck, Lyon, 1889, in-12, 340 pages (d'après le *Commentaire*).

prophylactiques générales : salubrité locale et travaux généraux d'assainissement, statistique sanitaire ; 3° mesures prophylactiques spéciales aux épidémies et aux maladies transmissibles. Instructions générales : maladies éruptives, variole, etc. ; diphtérie, choléra, fièvre typhoïde, tuberculose. »

Il suffit de se reporter à quelques-unes des dispositions de la loi du 15 février 1902 pour remarquer qu'elles ont été manifestement inspirées par le livre de M. le docteur A.-J. Martin.

Tous ces vœux des corps savants et des congrès médicaux, tous ces travaux particuliers ne pouvaient manquer d'avoir une répercussion au sein du Parlement et de donner lieu à un grand nombre de projets de réforme : c'est ainsi que M. Liouville déposait, le 20 mars 1880, sur le bureau de la Chambre des députés, une proposition de loi tendant à rendre obligatoires la vaccination et la revaccination ; de même, M. Martin-Nadaud, s'inspirant, d'ailleurs, d'un travail de la commission des logements insalubres, déposait, le 3 décembre 1881, une proposition tendant à la revision de la loi du 13 avril 1850; de même enfin, M. Jules Siegfried et plusieurs de ses collègues déposaient, à leur tour, le 22 juin 1886, une proposition de loi concernant l'organisation de l'administration de la santé publique.

Mais, ce qu'il est intéressant de faire observer, au point de vue qui nous occupe, c'est que tous ces projets de réformes, toutes ces propositions de lois n'ont pas, à proprement parler, une origine parlementaire; ils nous apparaissent bien plutôt comme

la consécration d'une longue et laborieuse préparation antérieure, faite en dehors du Parlement, puisque, en somme, ils ne se sont produits qu'après des années de recherches patientes et d'études désintéressées auxquelles se sont livrés des hommes compétents.

De son côté, le gouvernement ne restait pas inactif. Mais son œuvre, dans la lente élaboration de cette réforme, fut aussi impersonnelle que celle du Parlement.

Au mois de novembre 1884, saisi par M. le professeur Brouardel, président du Comité consultatif d'hygiène publique de France, d'un mémoire embrassant tout l'ensemble de notre organisation sanitaire intérieure, il se borne à inviter le Comité à préparer un projet de loi en vue de la réorganisation des Conseils d'hygiène. Soit par indifférence, ou soit qu'elle fût occupée à des travaux qu'elle estimait plus urgents, la Chambre n'aborda pas l'examen du projet avant la fin de la législature ; et le texte ainsi élaboré devint caduc en 1889.

Mais, dès le début de la législature suivante, le 19 novembre 1889, M. Lockroy reprenait, à titre de proposition personnelle, le projet dont il avait saisi la Chambre comme ministre du commerce ; et M. Jules Siegfried déposa également une proposition de loi à la date du 27 mars 1890.

C'est alors que le gouvernement songea à présenter à son tour un projet de loi qui réunirait ces deux propositions. Comme précédemment, il s'adressa au Comité consultatif d'hygiène publique de France qui nomma une commission à l'effet de procéder à

l'examen des propositions qui lui étaient soumises. Le 29 juin 1891, dans un rapport remarquable, M. le docteur A.-J. Martin résumait en un projet de loi, comprenant dix-huit articles, les travaux de la commission. Et le gouvernement en adopta presque textuellement les conclusions, de l'aveu de M. le docteur A.-J. Martin lui-même :

« Le gouvernement, écrit-il, ne fit subir à ce projet, avant d'en saisir le Parlement, que de légères modifications, portant notamment sur le détail des procédures à suivre, en vue de l'assainissement des localités et des immeubles ; le plus important changement que le texte nouveau consacra consistait dans l'extension, à tout immeuble bâti ou non, des dispositions qui visaient auparavant les seules habitations insalubres. Le projet gouvernemental comptait dix-huit articles comme celui du Comité ; et ses articles se correspondaient d'une façon à peu près complète d'un texte à l'autre. »

On sait que le projet de loi et l'exposé des motifs ainsi élaborés furent déposés sur le bureau de la Chambre par M. Constans, ministre de l'intérieur, le 3 décembre 1891 et immédiatement renvoyés à la commission de l'hygiène publique. C'est de ce projet qui devait être encore discuté et remanié pendant onze années qu'est sortie la loi du 15 février 1902.

Mais ici encore, comme dans les matières que nous avons précédemment examinées, la véritable origine de la loi du 15 février 1902 doit être cherchée dans des travaux scientifiques accomplis en dehors du Parlement. Ce n'est, en effet, qu'après les

études désintéressées et les découvertes, poursuivies et faites par les savants, que le Parlement a pu édicter une loi qui n'est que la mise en application de ces études et de ces découvertes. En réalité, il a donc enregistré des solutions qui sont le résultat de la collaboration des savants et des membres du Comité consultatif d'hygiène publique de France.

SECTION V

LA LOI DU 11 JUILLET 1903 SUR L'HYGIÈNE ET LA SÉCURITÉ DES TRAVAILLEURS DANS LES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS

Ce n'est pas au Parlement que revient le mérite d'avoir doté la classe ouvrière de la récente loi du 11 juillet 1903, modifiant la loi du 12 juin 1893 sur l'hygiène et la sécurité des travailleurs dans les établissements industriels.

Déjà en 1894, ce fut sous la pression de l'opinion publique, et après une campagne des hygiénistes, que le législateur avait édicté des mesures contenant une réglementation d'ensemble des établissements industriels tant au point de vue de l'hygiène que de la sécurité des travailleurs. La loi était bonne ; mais son champ d'application paraissait trop restreint ; elle ne visait, en effet, ni les petites industries de l'alimentation (boulangeries, pâtisseries, restaurants), ni les magasins quand il n'y était pas fait usage d'appareils mécaniques. C'était

donc tout un contingent considérable de travailleurs qui était ainsi privé du bénéfice de la loi.

Aussi les intéressés appelaient de leurs vœux les plus énergiques une nouvelle intervention du législateur en leur faveur :

C'est ainsi que dès le 28 octobre 1895, les sociétés et syndicats d'ouvriers cuisiniers, pâtissiers et confiseurs adressaient au ministre du commerce une pétition tendant à l'extension à leurs professions respectives de la loi de 1893 et d'un décret de 1894; et, en octobre 1900, dans un congrès réuni à Paris, vingt-huit syndicats des mêmes ouvriers renouvelaient ce vœu. C'est ainsi encore qu'à la même époque la Commission départementale du travail de la Seine émettait un vœu analogue (1).

De même enfin la Commission des logements insalubres de la Seine adoptait, dans le même ordre d'idées, un vœu dans lequel on peut relever l'alinéa suivant : « La Commission des logements insalubres émet le vœu que dans les locaux où travaillent les pâtissiers, les cuisiniers et généralement tous les ouvriers de l'alimentation, il y a lieu d'appliquer non seulement la loi du 13 juin 1850 protectrice de l'habitation, mais encore les lois du 2 novembre 1892 et du 12 juin 1893 protectrices des travailleurs (2). »

De son côté, le Conseil supérieur du travail, réuni en session au mois de juin 1900, avait émis un vœu ainsi conçu : « Le Conseil supérieur du travail émet

---

(1) Conseil supérieur du travail, 1901, rapports et documents, p. III.

(2) Conseil supérieur du travail, 1901, p. XXI, rapport spécial de M. Jules Burafort.

le vœu que les professions de cuisiniers, pâtissiers, bouchers, limonadiers, charcutiers et généralement toutes celles se rattachant aux industries de l'alimentation ne soient plus exceptées du bénéfice que donne aux travailleurs et employés l'application des lois du 2 novembre 1892 sur l'inspection du travail et du 12 juin 1893 sur l'hygiène des ateliers et qu'au même titre que toutes les autres professions, elles bénéficient de l'application de toutes les lois de protection ouvrière et de salubrité publique (1). »

Le gouvernement s'émut de la situation qui lui était signalée ; et comme conséquence de ces différentes manifestations, sur la proposition de M. Millerand, ministre du commerce et de l'industrie, le Conseil supérieur du travail, dans sa séance du 18 juin 1900, chargeait sa commission permanente de faire, en vue de la session de 1901, une enquête sur les conditions du travail des personnes non protégées par la législation de 1893. M. Millerand s'exprimait ainsi dans une circulaire du 20 novembre 1900 :

« A plusieurs reprises, les chambres syndicales ouvrières des industries de l'alimentation et un certain nombre de commissions, instituées en vertu de l'article 24 de la loi du 2 novembre 1892, ont émis le vœu que les ouvriers appartenant à ces industries fussent admis à bénéficier de la protection des lois réglementant le travail, à laquelle ils n'appartiennent pas actuellement. Il résulte, en effet, d'un avis du Conseil d'Etat que les professions de restaurateurs,

(1) Conseil supérieur du travail, 1901, p. xxi, rapport spécial de M. Jules Burafort.

cuisiniers, boulangers, pâtissiers, bouchers, charcutiers, etc., doivent être considérés comme se rattachant plutôt à la vie domestique qu'à l'industrie proprement dite. Qu'en conséquence, il n'y a pas lieu de leur reconnaître un caractère industriel au sens légal du mot et, par suite, de leur appliquer la loi du 2 novembre 1892 sur le travail des enfants, des filles mineures et des femmes dans les établissements industriels, ni celle du 12 juin 1893.

» Désireux de mettre fin à la situation anormale ainsi faite à toute une catégorie très intéressante de travailleurs, j'ai décidé, d'accord avec le Conseil supérieur du travail, de procéder à une enquête sur la question de savoir s'il n'y aurait pas lieu de préparer un projet de loi tendant à soumettre expressément les industries de l'alimentation aux lois du 2 novembre 1892 et du 12 juin 1893 (1). »

La commission permanente du Conseil supérieur du travail, dès sa première séance tenue le 9 août 1900, organisa l'enquête qui fut divisée en deux parties : la première partie eut pour objet de connaître les conditions de travail et d'hygiène sur les divers points du pays et de recueillir les observations et les doléances des employés ; elle fut faite au moyen de questionnaires adressés, par les soins de la commission permanente, aux chambres syndicales existantes ; la seconde partie de l'enquête porta spécialement sur Paris ; les syndicats parisiens d'employés et de patrons des diverses spécialités du commerce et des industries de l'alimentation furent invités à

(1) Conseil supérieur du travail, 1901.

envoyer des délégations devant la commission permanente.

Ayant achevé son enquête et réuni tous les documents nécessaires, la commission permanente choisit deux rapporteurs : l'un pour les industries de l'alimentation, l'autre pour le commerce, y compris l'épicerie et les maisons de coiffure.

Le Conseil supérieur du travail pouvait dès lors aborder utilement la discussion du nouveau projet de loi. C'est ce qu'il fit pendant la session du mois de juin 1901.

Et c'est en s'appuyant sur les enquêtes qui furent faites et sur les travaux du Conseil supérieur que, le 16 janvier 1901, M. Millerand déposait à la Chambre des députés le projet de loi portant modification de la loi du 12 juin 1893 sur l'hygiène et la sécurité des travailleurs dans les établissements industriels.

Pour une fois, les choses ne traînèrent pas en longueur; le 11 juillet 1903, en effet, la réforme était accomplie ; et, à la séance d'ouverture du Conseil supérieur du travail, le lundi 9 novembre 1903, M. Trouillot, ministre du commerce, appréciant l'œuvre de cette assemblée, pouvait à juste titre s'exprimer de la façon suivante : « Messieurs, je ne crois pas qu'il soit utile d'insister sur l'importance toujours plus grande que prennent dans le Parlement et devant l'opinion les études auxquelles se livre le Conseil supérieur du travail. Je rappellerai que la loi du 11 juillet 1903 a modifié le texte de la loi du 12 juin 1893 sur l'hygiène et la sécurité. Le législateur a reproduit dans l'article premier de cette

loi d'une façon presque littérale le texte élaboré par le Conseil supérieur (1). »

On ne saurait affirmer avec plus de simplicité et de force combien le Parlement a joué dans l'élaboration de cette loi un rôle effacé. Qu'il nous suffise, pour constater la scrupuleuse exactitude de l'assertion du ministre du commerce, de transcrire l'un à côté de l'autre, d'une part le texte des vœux émis par le Conseil supérieur du travail, et d'autre part le texte même de l'article premier de la loi du 11 juillet 1903.

Vœu émis par le Conseil supérieur.	Texte de la loi.
Sont soumis aux dispositions de la présente loi, les manufactures, fabriques, usines, ateliers, laboratoires, cuisines, caves et chais, bureaux, magasins, boutiques, arrière-boutiques et leurs dépendances, et en général les établissements de tout ordre, industriels et commerciaux. Dans les dépendances sont compris les dortoirs, réfectoires et cuisines du personnel, ainsi que les terrasses et emplacements sur la voie publique et aux étalages extérieurs.	Sont soumis aux dispositions de la présente loi, les manufactures, fabriques, usines, ateliers, laboratoires, cuisines, caves et chais, magasins, boutiques, bureaux, entreprises de chargement et de déchargement, et leurs dépendances de quelque nature que ce soit, publics ou privés, laïques ou religieux, même lorsque ces établissements ont un caractère d'enseignement professionnel ou de bienfaisance.

On voit donc, ainsi que le constatait M. Trouillot, que le législateur a reproduit, non seulement dans

(1) Conseil supérieur du travail, 12e section, novembre 1903.

le fond, mais même dans la forme, les *desiderata* exprimés par le Conseil supérieur du travail.

Quant aux autres articles de la loi et aux règlements d'administration publique qui suivirent et qui en déterminèrent le mode d'application, leur esprit était également conforme aux vœux émis par le Conseil supérieur ; c'est ainsi qu'un des vœux du Conseil supérieur étant « qu'il y avait lieu de compléter l'article 8 du décret du 10 mars 1894 en spécifiant le cube d'air minimum que doivent avoir les dortoirs et chambres à coucher affectés au personnel », l'article premier du décret du 28 juillet 1904 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 12 juin 1893 et de celle du 11 juillet 1903 sur l'hygiène et la sécurité des travailleurs en ce qui concerne le couchage du personnel dans les établissements industriels et commerciaux, vint décider : « Le cube d'air des locaux affectés au couchage du personnel dans les établissements visés à l'article premier de la loi du 12 juin 1893, modifié par la loi du 11 juillet 1903, ne devra pas être inférieur à quatorze mètres cubes par personne. Ces locaux seront largement aérés ; ils seront, à cet effet, munis de fenêtres ou autres ouvertures à châssis mobiles donnant directement sur le dehors. Ceux de ces locaux qui ne seraient pas ventilés par une cheminée devront être pourvus d'un mode de ventilation continue, etc. » On multiplierait aisément les points de rapprochement.

Et c'est ainsi qu'il y a, de ce chef encore, dans une réforme sociale considérable, une nouvelle intervention efficace de l'opinion.

Sommes-nous bien maintenant assez loin de la conception de la représentation telle qu'elle apparaissait aux constituants de 1875? On se souvient qu'à leurs yeux, s'il devait y avoir abdication, c'était de la part du suffrage universel; on croyait alors communément que les commettants s'en remettraient aux représentants élus par eux du soin de gérer leurs intérêts.

La pratique constitutionnelle a changé tout cela. Aujourd'hui, ce n'est plus d'abord au Parlement, mais dans le pays que sont discutées les réformes. En l'espèce, c'est à la suite des injonctions impératives des syndicats ouvriers à leurs représentants que la nécessité d'une réforme législative est apparue ; et c'est un organe extra-parlementaire, le Conseil supérieur du travail, qui a été chargé par le gouvernement de donner corps à la réforme en élaborant un projet de loi conforme aux vœux des syndicats.

Alors seulement le Parlement est intervenu, après la bataille, oserons-nous dire, et pour ne faire rien de plus que d'enregistrer des solutions élaborées et prises sans son assentiment, en d'autres termes, pour donner à un texte de loi préalablement rédigé, la souveraineté de sa signature.

Et cette loi du 11 juillet 1903, à l'élaboration de laquelle le Conseil supérieur du travail a pris une part si active, n'est, bien entendu, qu'un exemple entre beaucoup d'autres de l'intervention constante de cette assemblée dans les questions de législation ouvrière. Le Conseil supérieur est, en réalité, devenu depuis longtemps le collaborateur attitré du Parlement. Pour s'en convaincre, il nous suffira de citer

les principaux sujets discutés par le Conseil pendant ces dernières années, et de mettre en regard de cette liste le tableau des lois concernant la situation des travailleurs qui ont été votées à la même époque par le Parlement.

Ce sont, d'une part : la création d'un office du travail, la conciliation et l'arbitrage, les habitations à bon marché, les règlements d'atelier, la législation des sociétés coopératives et des syndicats professionnels, la saisie-arrêt des salaires, l'insertion des conditions du travail dans le cahier des charges, le marchandage, etc.

Or, voici d'autre part les réformes votées par le Parlement au cours de ces dernières années : la loi du 20 juillet 1891, créant l'office du travail ; la loi du 27 décembre 1892 sur la conciliation et l'arbitrage ; la loi du 12 janvier 1895 sur la saisie-arrêt des salaires ; les lois du 30 novembre 1894, du 31 mars 1896 et du 12 avril 1906 sur les habitations à bon marché. Ajoutons enfin les décrets Millerand du 10 août 1899 sur l'insertion des conditions du travail dans les cahiers des charges.

Voilà autant de réformes qui sont incontestablement les conséquences des études, non pas du Parlement, mais du Conseil supérieur du travail qui remplit véritablement outre mesure son rôle de « laboratoire fécond et studieux où sont élaborées les lois ouvrières (1) ».

---

(1) Discours prononcé par M. Viviani, à la séance de rentrée de l'année 1906.

SECTION VI

LE PROJET D'ABROGATION DE LA LOI FALLOUX. — LA SÉPARATION DE L'ÉGLISE ET DE L'ÉTAT ET LA FRANC-MAÇONNERIE (1).

Au cours de la législature de 1898 à 1902, au moment des poursuites engagées par le gouvernement de M. Waldeck-Rousseau contre les ligues de l'opposition, un grand nombre de citoyens, sur l'instigation d'un des chefs du parti nationaliste, avaient pris l'initiative d'un pétitionnement contre la franc-maçonnerie. Les pétitionnaires alléguaient entre autres griefs :

« Que l'association, dite franc-maçonnerie, était, en fait, par ses statuts et de son propre aveu, une société secrète ;

» Que ce caractère secret, délictueux en lui-même, empruntait une gravité particulière à ce fait que la franc-maçonnerie affecte de donner des ordres au gouvernement, d'imposer au législateur le vote de lois élaborées par elle. »

Nous pourrions peut-être, pour constater la scrupuleuse exactitude de ces allégations, nous contenter d'apporter les attestations de quelques membres de la franc-maçonnerie.

---

(1) Les documents utilisés dans les pages qui suivent ont été empruntés pour la plupart à la Pétition contre la franc-maçonnerie à la 11e commission. Exposé par M. Prache, rapporteur.

C'est ainsi que M. Dequaire s'écriait au convent de 1888, dans un langage curieusement imagé : « Sainte maçonnerie, mère dévouée, institutrice admirable de la démocratie, c'est toi qui ne transportes dans le monde profane que celles de tes tentatives qui ont réussi dans tes flancs (1). »

Et M. Maréchaux, au convent de 1900, précisait davantage encore l'œuvre de la franc-maçonnerie, lorsqu'il disait : « C'est de nos ateliers qu'est sortie la loi décrétant l'égalité des hommes devant l'impôt du sang.

» C'est également de nos ateliers que sont sortis la liberté de la presse et le droit de réunion.

» C'est également à l'action décisive de l'un des nôtres au sein du Parlement, j'ai nommé notre très cher frère Blatin, qu'est due la loi sur la crémation.

» C'est encore de nos ateliers qu'est sortie cette fameuse loi scolaire qui forme, avec la loi militaire, les lois intangibles de la République (2). »

Mais, pour saisir l'action de la franc-maçonnerie sur le Parlement, nous avons mieux que les aveux des francs-maçons eux-mêmes ; nous disposons de documents maçonniques qui vont nous permettre, croyons-nous, d'établir l'exactitude du grief formulé par les pétitionnaires de 1899.

La franc-maçonnerie étant surtout une association à caractère nettement antireligieux, plus exactement anticatholique, c'est évidemment dans le

---

(1) *Bulletin du Grand-Orient*, août-septembre 1888, p. 576.

(2) *Compte rendu aux ateliers de la Féderation des travaux de l'Assemblée générale, du 3 au 8 septembre 1900*, p. 337 et 338.

domaine des lois intéressant la religion et les catholiques que nous choisirons nos exemples. Nous n'en retiendrons que deux : le projet d'abrogation de la loi Falloux et la loi récente de séparation des Eglises et de l'Etat.

§ 1er. — *La franc-maçonnerie et le projet d'abrogation de la loi Falloux.*

Les adeptes de la franc-maçonnerie eux-mêmes ont reconnu l'origine maçonnique du projet de loi concernant l'enseignement secondaire en France. Nous lisons en effet, dans le *Bulletin du Grand-Orient,* de l'année 1891, page 433 :

« L'origine du vœu (vœu Pochon), M.·. F.·., sort de votre sein, de la Maç.·. même, du convent et du Conseil de l'Ordre. L'année dernière, à la suite d'un certain nombre de manifestations en ce sens qui ont eu lieu au convent, un grand nombre de LL.·. se sont mises à étudier cette question, et la première qui a pris cette initiative, il faut bien le reconnaître, c'est celle que préside notre F.·. de Moulins (M. Pochon), à la suite de laquelle une série d'indications demandant que le Conseil agisse de toute sa force sur les pouvoirs publics pour obtenir la satisfaction demandée par ce vœu.

» A la suite de ces indications très nombreuses, le Conseil de l'Ordre réunit tous les députés et sénateurs F.·. Maç.·. ; tous ne sont pas venus, mais tous ont été appelés ; on leur a dit le vœu qui avait été

émis dans un grand nombre de LL.·. ; le F.·. Floquet, le F.·. Brisson assistaient à cette réunion, ainsi qu'un très grand nombre de nos amis les plus influents du Parlement ; et, à l'unanimité, à la suite d'un discours du franc-maçon Thulié, d'un discours également très intéressant du franc-maçon Brisson, tous se décidèrent unanimement pour le vœu Pochon (1). »

Mais la question était encore insuffisamment mûrie, non pas même pour être susceptible d'une application immédiate, mais pour être utilement portée devant le Parlement.

Pendant de longues années, les loges maçonniques de toute la France vont donc la mettre à l'ordre du jour de leurs réunions et l'étudier sous toutes ses faces. Et c'est seulement au convent de 1898 qu'elles prendront nettement et définitivement position. Le franc-maçon Geyer, en effet, au nom de la commission des vœux, faisait voter par le convent un ordre du jour réclamant « l'abrogation de la loi Falloux et le monopole de l'enseignement par l'Etat ». Le convent invitait même le Conseil de l'Ordre à faire auprès des pouvoirs publics les démarches nécessaires pour que les vœux rapportés par M. Geyer passassent immédiatement dans l'application et fussent inscrits dans les lois (2).

Il convient de noter ici, avec soin, que le convent au cours duquel furent exprimés ces vœux se tenait

---

(1) *Bulletin du Grand-Orient*, 1891, p. 433.

(2) *Compte rendu des travaux du Grand-Orient*, septembre 1898, p. 300 à 314.

au mois de septembre 1898. Or, le 23 du mois de novembre de la même année, MM. Levraud, Rabier et Poulain, députés, tous trois francs-maçons, dont l'un d'eux même était membre du Conseil de l'Ordre du Grand-Orient, déposaient sur le bureau de la Chambre des députés des propositions de lois que nous pourrions citer, absolument conformes au vœu de M. Geyer et du convent, puisqu'elles avaient pour objet le rétablissement du monopole universitaire (1).

Puis, au mois de juillet 1899, c'est le Congrès des loges maçonniques parisiennes qui renouvelle les propositions du convent de 1898. Et les divers conVents qui suivirent, en 1899, 1900 et 1901, se prononcèrent tous énergiquement dans le même sens « pour l'abrogation de la loi Falloux et le monopole de l'enseignement par l'Etat, à tous les degrés (2) ».

Le convent de 1902 reprend à son tour la question et décide « qu'il y a lieu de signaler aux francs-maçons, membres du Parlement, la nécessité impérieuse d'agir vigoureusement et activement, pour assurer au plus tôt la réforme de l'enseignement dans le sens de l'entière neutralité et du monopole de cet enseignement par l'Etat ».

Toujours en cette même année 1902, le Congrès des loges de l'Est, tenu à Montbéliard les 15, 16 et 17 mai, adoptait un vœu présenté par la loge « Les

---

(1) *Journal officiel*, Chambre des députés, 1898, session extraordinaire, Débats parlementaires, p. 2245.

(2) *Comptes rendus des convents de 1899*, p. 195 ; *de 1900*, p. 142 ; *de 1901*, p. 218.

amis éprouvés de Montbéliard » qui demandait entre autres choses :

« 1° Que la loi Falloux soit abrogée dans le plus bref délai possible ;

» 2° Que le monopole de l'enseignement soit concédé à l'Etat (1). »

Enfin, il n'est pas jusqu'au Congrès des loges de l'Afrique du nord qui ne se soit intéressé à la question. Le Congrès de 1903 émit, en effet, le vœu « que l'instruction laïque, obligatoire, donnée par l'Etat, soit seule autorisée et que les parents qui voudraient instruire les enfants à leur domicile ne puissent le faire qu'avec le concours d'instituteurs et d'institutrices approuvés et présentés par l'Etat (2) ».

§ 2. — *La franc-maçonnerie et la séparation des Eglises et de l'Etat.*

La franc-maçonnerie souhaitait et réclamait, depuis de longues années, une législation nouvelle qui vînt réglementer les rapports des Eglises, et notamment de l'Eglise catholique et de l'Etat.

Déjà, au convent de 1888, le franc-maçon Dide avait fait de cette question l'objet principal de son discours. Et, dans les convents qui suivirent, de

---

(1) *Compte rendu du Congrès des loges de l'Est de 1902*, p. 32, Montbéliard, imprimerie F.·. Ad. Pétermann, in-8°, 1902.

(2) *Compte rendu du X^e^ Congrès de loges de l'Afrique du nord*, tenu à Tizi-Ouzou, les 12 et 13 avril 1903, p. 36, Tizi-Ouzou, Imprimerie administrative et commerciale, Alexandra Sans, in-8°, 1903.

nombreux blâmes avaient été adressés aux députés et sénateurs francs-maçons qui votaient le budget des cultes ; ce fut le cas, notamment pour M. Lombard, député de l'Isère, qui était, en 1892, membre du Conseil de l'Ordre et qui dut, à la suite d'un vote du convent, démissionner de ses hautes fonctions.

Mais c'est surtout à partir de 1900 que la question de la séparation semble avoir préoccupé vivement les loges maçonniques.

Au convent de 1900, nous constatons que la franc-maçonnerie a pris définitivement et nettement position ; un vœu relatif à l'abolition du concordat fut en effet voté, qui était ainsi conçu :

« Les élus du parti républicain sont invités à en faire (du concordat) la dénonciation publique à la tribune du Parlement ; à provoquer la séparation des Eglises et de l'Etat par la suppression du budget des cultes ; à exiger des pouvoirs publics la reprise des biens de mainmorte au profit de la nation, afin d'alimenter les services publics de l'assistance et de la solidarité sociales ; à rendre au clergé la constitution civile dont l'avait doté la Constitution de 1790 (1). »

Le convent de 1903 adopta à son tour, le 26 septembre, un vœu dans le même sens sur la proposition de la loge « L'homme libre » et d'une quarantaine de loges de Paris et des départements. Le vœu était ainsi libellé :

« Considérant que l'Etat, en salariant les cultes, viole la liberté absolue de conscience des citoyens

(1) *Compte rendu officiel du convent de 1900.*

qui ne les suivent pas ou qui n'ont aucune religion, etc.,

» La loge « L'homme libre » propose à toutes les loges de France de bien vouloir se joindre à elle pour faire observer aux francs-maçons, membres du Parlement, qu'ils violent la constitution maçonnique en votant le budget des cultes, et pour les inviter à l'avenir à conformer leurs votes à leurs engagements maçonniques.

» Les inviter, en outre, à proposer le rétablissement des lois de la République de l'an III et de l'an IV, concernant la séparation des Eglises et de l'Etat (1). »

En 1905, le projet de loi de séparation est définitivement voté par la Chambre des députés. Mais il ne donnait pas complète satisfaction à certaines loges de la région parisienne qui, réunies en Congrès, émirent le vœu que le Sénat amendât la loi. La commission maçonnique, nommée par les loges pour l'étude de la loi, décida, au contraire, « qu'il y avait un intérêt supérieur à ce que la loi de séparation fût immédiatement votée par le Sénat et promulguée avant les prochaines élections, de façon que le pays se rendît compte qu'il y avait là une loi de liberté, et non pas une loi tracassière (2) ». On sait qu'on vit alors le Sénat adopter dans le plus bref délai possible le projet de loi voté par la Chambre, sans vouloir y apporter la plus petite modification.

La loi de séparation des Eglises et de l'Etat fut

---

(1) *Compte rendu officiel du convent de 1900.*
(2) *Id.*, 1903, p. 381.

donc bien due pour une part à l'action énergique de la franc-maçonnerie. Nous avons, d'ailleurs, à ce sujet, l'aveu des francs-maçons eux-mêmes ; c'est ainsi que le franc-maçon Sincholle disait, avec raison, à une séance du convent du 25 mars 1907 :

« S'il est un acte dont la maçonnerie puisse revendiquer toute la responsabilité, c'est bien la séparation des Eglises et de l'Etat...

» Si on consulte les ordres du jour des loges, il n'en est pas une qui n'y ait inscrit la séparation des Eglises et de l'Etat. D'un bout à l'autre de la France, un véritable mot d'ordre courait dans nos ateliers.

» Suivez bien le fil de cette agitation, la franc-maçonnerie est au bout (1). »

On nous accordera qu'il ne nous serait pas difficile de multiplier les exemples ; ils concourraient tous à affirmer la puissance législative de la franc-maçonnerie, c'est-à-dire la manière dont cette association parvient à faire transformer en lois ses idées et ses projets.

Nous avons vu les idées naître dans les loges, puis être discutées et mises au point par les congrès maçonniques régionaux pour aboutir ensuite aux convents.

Des convents au Parlement, c'est un fait d'observation que le passage se fait d'une façon normale. La franc-maçonnerie se charge de tracer par avance un programme aux représentants du peuple ; elle organise leur surveillance au sein du Parlement.

---

(1) *Compte rendu officiel du convent de 1907*, p. 62-65.

Elle réunit au Grand-Orient les membres du Parlement, sénateurs ou députés, qu'elle compte parmi ses adhérents. Et c'est alors qu'elle charge les francs-maçons, députés, sénateurs ou ministres, de présenter ses propositions et ses vœux, et de les faire aboutir.

SECTION VII

LA LOI SUR LE REPOS HEBDOMADAIRE

Avant 1889 l'insouciance la plus grande régnait en France à l'égard du grand problème moral, social et économique qu'est le repos hebdomadaire. L'idée du repos dominical ne sortait pas alors d'un petit cercle d'hommes, soucieux du bien-être matériel et moral des travailleurs ; le public français, supposant que les chrétiens voyaient dans la question du dimanche uniquement une question religieuse, était plutôt hostile à la réforme.

Mais à cette date, comme il se tenait à Paris, à l'occasion de l'exposition universelle, dans le palais de l'économie sociale, toute une longue série de congrès officiels, il vint à la pensée d'un partisan du repos dominical qu'au milieu de tant de sujets de discussions, il convenait de saisir enfin le grand public de cette question qui représentait des intérêts physiques et moraux de premier ordre. Des démarches furent donc faites auprès du ministre du commerce par

M. Cheysson ; après bien des hésitations et à la condition que le mot « dimanche » serait mis de côté et remplacé par celui d'hebdomadaire, le gouvernement finit par accepter le Congrès.

Le Congrès débuta par une séance où l'on donna lecture de deux lettres, émanant de personnalités éminentes ; l'une, de M. Harrison, ancien président des Etats-Unis, affirmait entre autres choses : « Soit que l'on considère l'homme comme un animal, ou comme un être immortel, il faut lui assurer le repos que son corps et son esprit réclament également, et ceux qui ne voient pas le commandement divin dans la Bible ne peuvent manquer de le trouver dans l'homme lui-même (1). » Dans l'autre lettre, Gladstone « attribuait au repos du dimanche son âge avancé et la conservation de toutes ses facultés ; en ce qui concerne les masses, ajoutait Gladstone, le repos du dimanche est la question populaire par excellence (2) ».

Ces deux lettres eurent un retentissement énorme ; elles firent bientôt le tour de la presse, et contribuèrent pour une large part à établir que le point de vue religieux n'était que l'une des questions à envisager dans le repos du dimanche, et que la réforme se présentait encore à un point de vue, à la fois civil, humanitaire et social. C'était là un résultat très important qui était définitivement acquis.

Le Congrès de 1889 ne devait pas s'en tenir à ce premier succès. Il émettait, en effet, avant de se

---

(1) D'après la *Réforme sociale*, 1901, t. II, p. 233.
(2) *Ibid.*

séparer, un vœu tendant à la création d'une ligue populaire et française pour le repos du dimanche (1). Un comité, composé d'hommes éminents, recrutés parmi toutes les opinions et toutes les croyances, se constitua immédiatement après le Congrès, à Paris même. La Ligue populaire pour le repos du dimanche était fondée avec M. Jules Simon, comme président honoraire, et M. Léon Say, comme président effectif. Et elle allait rapidement devenir le centre d'action collective auquel il faut attribuer la plupart des résultats acquis dans ce domaine, en notre pays (2).

La campagne était lancée ; de nombreux articles parurent d'une façon ininterrompue dans les journaux de toutes nuances, discutant avec passion le pour et le contre de la réforme proposée. En quelques années, un grand nombre de comités ou de groupes divers, rattachés plus ou moins étroitement à la Ligue populaire surgirent en province et se mirent à l'œuvre. Un mouvement sérieux et profond se dessina dans les milieux ouvriers, surtout parmi les employés de commerce ; des groupements, des syndicats furent formés qui se réclamaient de l'idée du dimanche ; des conférences furent faites à travers toute la France par des orateurs de tous les partis, suivies maintes fois et en bien des villes

---

(1) Huitième séance, 27 septembre 1889. Le Congrès émet le vœu : « Qu'il soit créé une ligue populaire et française pour le repos du dimanche. » (Congrès international du repos du dimanche, Paris, 1900, rapport n° 1.)

(2) Mentionnons aussi l'Œuvre du repos du dimanche, fondée la même année que la Ligue populaire, qui a son siège à Paris et qui publie un bulletin mensuel.

de manifestations publiques bruyantes contre les magasins ouverts le dimanche (1).

La bonne semence jetée par le Congrès de 1889 ne tarda pas à produire ses premiers fruits : des marchés qui se tenaient d'ordinaire le dimanche furent remis à un autre jour de la semaine ; des listes de commerçants fermant leurs magasins le dimanche furent publiées dans nombre de villes (2) ; des bureaux de poste furent fermés le dimanche après midi ; les compagnies de chemin de fer elles-mêmes fermèrent à neuf heures du matin les gares de marchandises à petite vitesse.

La solution légale du problème restait pourtant toujours en suspens ; une nouvelle poussée de l'opinion était nécessaire pour mettre en œuvre la force politique du Parlement.

Ce furent alors de 1890 à 1905 toute une série ininterrompue de congrès se clôturant généralement par l'émission de vœux en faveur d'une intervention

---

(1) Des conférences eurent lieu notamment à Paris, Lyon, Marseille, Bordeaux, Nantes, Rennes, Montpellier, Grenoble, Nancy, Châteauroux, etc. Presque partout les employés ont obtenu la fermeture des magasins le dimanche, pendant tout ou partie de la journée, au moins pendant plusieurs mois chaque année (*Bulletin du Conseil supérieur du travail*, session de 1904, rapport sur le repos hebdomadaire, p. 4).

(2) Mentionnons ici l'action particulièrement bienfaisante de la Ligue sociale d'acheteurs, dont le but est de développer le sentiment des responsabilités sociales chez les individus. La Ligue interdit notamment à ses adhérents de faire des achats le dimanche. Aux mois de septembre et octobre 1906, des affiches furent placardées à Paris par ses soins, et des prospectus furent distribués par ses membres et par le Sillon féminin de Paris devant les magasins ouverts de la Samaritaine, Pygmalion, le Bazar de l'Hôtel-de-Ville, etc., etc.

législative. Nous ne citerons que les plus importants :

Congrès des œuvres sociales qui se réunit à Liège le 8 septembre 1890 et demanda pour les ouvriers de la grande industrie un jour de repos par semaine et sa fixation au dimanche ;

Congrès international de Berlin convoqué en 1890 par l'empereur Guillaume et auquel la France était représentée, notamment par MM. Burdeau et Jules Simon ;

Congrès national de Paris des 10 et 11 février 1892, qui montra de quelle façon le repos du dimanche était observé dans les diverses industries ;

En 1895, à Lille, Congrès des ouvriers de l'union démocratique, et, à Paris, Congrès ouvrier chrétien, réclamant tous les deux le repos du dimanche ;

Congrès international de la protection ouvrière qui se réunit à Zurich, au mois d'août 1897 ;

Congrès de la législation du travail, à Bruxelles, en septembre 1897, réclamant énergiquement l'intervention de l'Etat ;

Nouveau Congrès international à Paris, le 9 octobre 1900 ;

Congrès du repos du dimanche dans l'industrie du bâtiment à Paris, en 1902 ;

Congrès international des employés à Bruxelles, en septembre 1903, etc. (1).

Et tous les travaux de ces nombreux congrès

---

(1) De nombreux congrès particuliers demandèrent avec la même insistance une intervention législative. Tels : le Congrès de la Fédération française des syndicats de l'épicerie, tenu à Nantes les 22 et 23 juillet 1904 ; le Congrès de la meunerie française, etc. (V. Conseil supérieur du travail, 13e session, 1904, p. 33 et suiv.).

furent reproduits et commentés, ainsi que les discussions auxquelles ils donnèrent lieu dans les divers organes de la presse (1).

Pendant ce temps, la Ligue populaire pour le repos du dimanche ne restait pas inactive. Elle intervenait directement auprès des pouvoirs publics, d'une façon particulièrement sûre, en exigeant des candidats aux élections législatives une déclaration au sujet du repos hebdomadaire ; c'est ainsi, qu'à la veille des élections de 1898, la Ligue publiait un manifeste où il était dit :

« Les élections approchent ! L'opinion des futurs députés sur la question du dimanche n'est pas sans importance dans les nombreuses affaires où l'Etat agit comme patron. La Chambre actuelle s'est montrée plusieurs fois, notamment dans la loi sur les travaux de l'exposition, dans la revision de la loi de 1892 sur les travaux des femmes et des enfants, peu favorable au repos du dimanche. Si le corps électoral manifestait franchement ses sympathies pour la cause du dimanche, il est hors de doute que beaucoup de futurs élus s'y rallieraient ; et comme les candidats sont presque toujours plus aimables que les élus, ne manquons pas de leur demander leur manière de voir, et exigeons de chacun d'eux une déclaration publique à ce sujet (2). »

---

(1) Et cela, non seulement dans la grande presse parisienne ou provinciale, mais dans des organes spéciaux comme le *Journal agricole*, organe officiel mensuel des laitiers-nourrisseurs, des éleveurs et des agriculteurs : le *Bulletin des Halles*, etc.

(2) *Bulletin de la Ligue populaire pour le repos du dimanche*, du 1er avril 1898 (d'après la *Réforme sociale*, 1898, t. I, p. 672).

Les hygiénistes, les savants et les docteurs apportèrent également aux partisans du repos hebdomadaire l'appui de leur opinion : c'est le docteur Massay, des Etats-Unis, qui déclare « que, par l'observation du repos hebdomadaire, on prolonge la vie en moyenne de sept ans sur cinquante (1) ». C'est le docteur anglais Hill qui affirme « que le repos hebdomadaire est aussi nécessaire au corps humain que l'huile à la machine (2) ». C'est le docteur Garnier, en France, qui reconnaît qu'au bout de dix ans, les employés de magasins qui ne se reposent pas, sont, dans une proportion de six sur vingt, obligés d'abandonner leur travail (3).

Désormais, la question était mûre pour une solution législative ; il fallait la résoudre ; l'opinion avait, en quelque sorte, forcé la main au Parlement, qui se trouvait ainsi obligé de satisfaire à ses désirs.

C'est alors que se place l'intervention d'un organe extra-parlementaire, le Conseil supérieur du travail, dont les discussions et les vues vont fournir au Parlement les dernières indications qui lui permettront de donner enfin au problème du repos hebdomadaire une solution législative.

Déjà, au cours de la session de 1901, le Conseil supérieur du travail s'était occupé de la question, incidemment, à propos de la réglementation du travail des employés de commerce et des ouvriers de l'alimentation ; et il avait affirmé le principe de la

(1) Discours de M. Zévaès, Chambre des députés (V. Conseil supérieur du travail, 1904, rapport de Mlle Blondelu, p. 47).

(2) *Ibid.*

(3) *Ibid.*

nécessité d'une intervention de la loi pour rendre obligatoire le repos hebdomadaire dans les termes suivants :

« Le Conseil supérieur du travail émet le vœu que, en principe, le repos hebdomadaire soit garanti par la loi aux adultes comme aux enfants et aux femmes. » (Adopté à l'unanimité de trente-six votants).

A la fin de la session de 1903, un vœu analogue avait été adopté ; et, considérant le haut intérêt de la question, la commission permanente avait décidé de soumettre cette réforme au Conseil supérieur, dès le début de sa session de 1904.

Convoqué au mois de novembre 1904, le Conseil, composé, comme on le sait, de membres du Parlement, de représentants des patrons et de délégués des syndicats d'ouvriers et d'employés, fit, en effet, de cette question, presque l'unique objet de sa 13e session. Une enquête minutieuse avait été poursuivie, non seulement en France, où les syndicats, les chambres de commerce et les associations de toutes sortes furent invitées à faire connaître leur avis, mais dans les principaux pays étrangers. Et tous les vœux, ainsi réunis, furent condensés dans un rapport très documenté de Mlle Blondelu, duquel on peut dire que tout ce qui concerne l'hygiène, la morale, les nécessités industrielles et ouvrières fut mis en relief avec une merveilleuse compétence.

La cause du repos hebdomadaire était dès lors gagnée ; le Parlement pouvait mener à bonne fin la

(1) Conseil supérieur du travail, 10e session, juin 1901.

nouvelle législation. Il connaissait les *desiderata* du pays. Et il avait en main tous les éléments nécessaires pour légiférer.

Et si maintenant, pour la dernière fois, nous nous demandons encore quelle a été la part du Parlement dans l'élaboration de cette réforme, nous ne ferons, une fois de plus, que constater des faits indiscutables, en reconnaissant qu'elle se ramène, en somme, à assez peu de choses.

Nous l'avons vu : il y a quelques années, les masses populaires, par esprit d'anticléricalisme, étaient indifférentes, sinon hostiles à la réforme. Il a fallu d'abord, pour que l'on pût songer au repos hebdomadaire, qu'une ligue, la Ligue populaire pour le repos du dimanche, agisse sur l'opinion publique avec une patience et une ténacité inlassables.

Puis, de nombreux congrès ont été organisés, où se rencontraient des hommes éminents de toutes les opinions, qui ont fait connaître la question sous ses véritables aspects.

Mieux renseignés, les ouvriers et les employés l'ont agitée dans leurs syndicats ; la presse, sans distinction aucune, s'en est saisie et l'a discutée ; des orateurs en ont fait le sujet de leurs discours dans les réunions publiques.

Ce fut alors, de tous les côtés, non pas des vœux, mais bien plutôt des injonctions impératives qui, chaque jour, étaient adressés aux pouvoirs publics, au Parlement que l'on sommait d'intervenir.

A partir de ce moment, quand ce mouvement

formidable de l'opinion se fût produit, on peut dire, sans témérité, que la cause du repos hebdomadaire était entendue et gagnée. Comment douter, en effet, que les parlementaires, attentifs de par la force des choses à tous les désirs de leurs commettants qui les tiennent de plus en plus en une tutelle étroite et rigoureuse, hésiteraient un seul instant à réglementer le travail du dimanche, c'est-à-dire à sanctionner les vœux de leurs électeurs.

Et, en effet, le projet de loi issu de l'enquête et des délibérations du Conseil supérieur du travail vint promptement en discussion ; et, s'il fut amendé sur bien des points, il n'est pas exagéré de dire que le Parlement s'en est inspiré dans une très large mesure, et qu'il l'a, en somme, voté dans ses dispositions essentielles.

CONCLUSION

A la fin de cette étude où nous nous sommes borné à rapporter des faits, où, mieux encore, nous avons laissé les faits parler d'eux-mêmes, usant le plus souvent possible, dans un souci d'impartialité, de citations de documents officiels, longues peut-être au gré de quelques-uns, mais dont l'intérêt, à notre avis, excusera la longueur, d'aucuns seront tentés, sans doute, de penser : tous ces faits, tous ces exemples, rapportés au cours de ce travail, ne sont, en somme, que des cas particuliers, exceptionnels peut-être, et dont on ne saurait, par conséquent, en bonne méthode, déduire une conclusion ayant une portée générale.

A ce grief, il n'est pas sans intérêt de répondre par avance. Ou plutôt, nous ferons appel, pour le réfuter, à un témoignage d'une grande valeur, à nos yeux, et d'une autorité incontestable, parce qu'il

émane d'un homme qui, pour avoir vécu de longues années dans les milieux parlementaires et pour avoir travaillé à de nombreuses et importantes réformes, est certes mieux placé que beaucoup d'autres pour savoir comment elles se réalisent. Voici donc ce qu'écrivait M. H. Audiffred, au mois d'avril 1898 :

« Toutes nos lois si nombreuses sur les chemins de fer, sur les canaux, les services maritimes de transport, sur les services postaux et télégraphiques, sur l'hygiène et la voirie urbaines, sur l'assainissement, sur la sécurité et la durée du travail dans les usines et manufactures, sur le reboisement et la police sanitaire... Les lois dites sociales ou de prévoyance ont, aussi bien que ces dernières, leur origine dans les travaux scientifiques accomplis en dehors du Parlement; il en est ainsi de deux lois récemment votées sur les sociétés de secours mutuels et sur les accidents du travail...

» N'est-ce pas, après un siècle de préparation, après les travaux des Guizot et des Duruy, qu'un homme d'Etat comme Jules Ferry, secondé par Gambetta, Paul Bert et tant d'esprits éminents, a pu faire voter nos lois sur l'instruction? N'est-ce pas après un siècle de réflexion et d'examen que l'utilité d'une loi sur les syndicats professionnels est enfin apparue? Et n'est-ce pas parce que cette longue préparation avait eu lieu qu'un ministre de la valeur de M. Waldeck-Rousseau a pu faire voter les dispositions de la loi de 1884, etc. (1)? »

---

(1) M. H. Audiffred, A propos des prochaines élections législatives, *Revue politique et parlementaire*, 1898, p. 325-326.

Nous pourrions même aller plus loin et constater que le courant qui entraîne la démocratie dans le sens d'une participation de plus en plus effective du peuple à la vie politique est si fort que le Parlement et le gouvernement vont parfois d'eux-mêmes au-devant des désirs des sociétés, des syndicats et des ligues de toutes sortes : c'est ainsi que, le 2 juillet 1901, après avoir longuement examiné les bases générales du projet de loi sur les retraites ouvrières, la Chambre des députés adoptait, par 300 voix contre 237, une motion ainsi conçue : « Le gouvernement est invité à consulter les associations professionnelles, patronales et ouvrières, commerciales et agricoles, légalement constituées, et les chambres de commerce sur le projet de loi relatif aux retraites ouvrières. » C'est ainsi encore que, en 1894, le ministre du commerce adressait aux chambres de commerce un questionnaire au sujet du mode de taxation à adopter à l'égard des revenus provenant du commerce et de l'industrie ; dans un domaine tout différent, enfin, une enquête sur l'enseignement secondaire était ouverte en 1899 par la commission parlementaire, présidée par M. Ribot, où l'on demandait l'avis, non seulement des corps enseignants, mais aussi des conseils généraux et des chambres de commerce, etc. On multiplierait aisément les faits de ce genre.

Il nous apparaît donc comme établi d'une façon certaine que, depuis 1875, la pratique de nos institutions politiques nous a éloignés de la théorie rigoureuse du régime représentatif, telle qu'elle était sortie des discussions et des votes de l'Assemblée nationale.

Le peuple ne s'est pas contenté de n'être que le titulaire nominal de la souveraineté. Il a voulu, de plus en plus, reprendre son autorité vis-à-vis de ses représentants; en d'autres termes, il veut être, non pas le souverain d'un jour, mais le titulaire réel de la souveraineté.

D'une part, en effet, par la pratique, déguisée sans doute, mais non moins efficace pour autant, du mandat impératif, il s'assure la dépendance étroite de ses représentants;

Et, d'autre part, en discutant lui-même dans les syndicats, dans les sociétés et les ligues, les réformes à l'ordre du jour, il tend de plus en plus à rabaisser le rôle de ses élus au Parlement à celui d'intermédiaires dociles de toutes ses volontés (1).

Notre régime parlementaire et représentatif ne marque donc pas le terme définitif de l'évolution

---

(1) « On a pu dire à juste titre, écrit M. Deslandres, que le Parlement n'est plus que l'écho du dehors. Tout discours qui s'y prononce provient d'une inspiration extérieure. Toute loi qui s'y vote n'est que la conséquence des décisions prises dans telle société, dans tel groupement extra-parlementaire. » (Voir la crise de la science politique et le problème de la méthode, *Revue de droit public*, 1900, t. I, p. 28.)

Voici, d'autre part, l'appréciation d'un homme politique, M. La Cour-Grandmaison, qui en arrive à dire : « Il se crée tous les jours une véritable organisation nouvelle, qui est de plus en plus puissante, et qui fait qu'en réalité les Chambres finissent par ne plus être, sur bien des points, que de véritables bureaux d'enregistrement... »

M. Charles Benoist n'est pas moins affirmatif : « On a déjà remarqué avec raison qu'à maintes reprises, pendant ces dernières années, les Chambres se sont bornées à rédiger en articles de lois les vœux transmis et même les projets élaborés par des représentations spéciales, comme les chambres de commerce. » (Ch. Benoist, *La crise de l'Etat moderne*, p. 300.)

démocratique dans notre pays. C'était pourtant une thèse, chère à Stuart-Mill, et qui n'était pas pour déplaire au monde des politiciens que la démocratie représentative était la dernière étape des institutions politiques des peuples. Les peuples qui n'y étaient pas encore arrivés y aspiraient, croyait-on, de toutes leurs forces; et l'ère des révolutions semblait close pour ceux qui avaient le bonheur de la posséder. Oui, sans doute, qu'ils le craignent ou qu'ils le désirent, les peuples s'y acheminent qui ne l'ont pas encore, car c'est l'étape nécessaire avant d'arriver au but, qui est la démocratie pure. Mais ils ne s'arrêteront pas en chemin. Car une force fatale les pousse qui les oblige à avancer sans cesse. « Pas plus que lui-même, les choses de ce monde ne sont faites pour le repos, et les institutions politiques sont, comme le reste, le jeu d'une perpétuelle évolution...; révolutions brusques, bouleversant l'Etat, ou travail intime, lent, insensible, modifiant sans brisement ses rouages, est-ce que, d'une façon ou d'une autre, l'évolution n'a pas toujours eu lieu (1). »

Nous pensons l'avoir montré : cette loi de la science politique est vraie pour notre pays en ce qui concerne le régime représentatif ; et, nous l'avons constaté à la lumière des faits, l'évolution de nos institutions tend à réaliser la démocratie intégrale, c'est-à-dire qu'elle se poursuit dans le sens d'une participation de plus en plus active de la foule à l'exercice effectif de la souveraineté.

---

(1) M. Deslandres, La crise de la science politique, *Revue de droit public*, 1900, p 26.

Quel jugement convient-il de porter sur cette évolution ?

Nous estimons que nous n'avons pas le choix ! N'aurions-nous pas, en effet, une foi profonde en l'excellence de la démocratie que nous accepterions cependant cette évolution dans toutes ses conséquences, avec regret peut-être, mais du moins avec résignation. Car elle est fatale; c'est le fait de l'heure présente qu'il est donné à chacun de nous de vérifier; partisans ou adversaires de la démocratie, il convient que nous nous inclinions devant le fait; toute autre attitude serait aussi vaine que contraire au véritable esprit scientifique.

Ce n'est pas, pourtant, que nous trouvions toujours irréprochables les aspects et les formes sous lesquels se manifeste cette évolution : c'est ainsi que si nous applaudissons sans réserve aux travaux féconds et désintéressés de la Société générale des prisons, par exemple, aux initiatives généreuses et savantes de la Société des habitations à bon marché, etc., nous ne témoignons, au contraire, qu'un très faible enthousiasme pour l'action politique qu'exercent les comités électoraux et pour les procédés dont ils usent. Mais, puisqu'il ne dépend pas de nous de méconnaître cette poussée de vie qui se produit actuellement au sein de notre démocratie et qui déjà a brisé les cadres étroits où les constituants de 1875 avaient pensé l'enfermer, nous croyons que l'indulgence est ici de rigueur.

En face de ce travail de la démocratie, en présence de ces pratiques, grossières parfois, nous l'accordons volontiers, qu'elle paraît mettre en œuvre et qui entraînent des difficultés et des malaises,

nous ne voulons donc ni récriminer, ni même nous étonner. Aussi bien, n'est-ce pas encore une loi de la vie que toute période de croissance et de développement, qu'il s'agisse des individus ou des sociétés, engendre d'ordinaire une crise ? Ce travail, ces pratiques, loin de nous inquiéter, nous apparaîtront dès lors comme les marques naturelles qui accompagnent toute période de croissance d'un ébat de société. Mais tout cela est essentiellement provisoire.

Et nous oserons dire que, de la brume qui enveloppe l'avenir de nos institutions politiques, nous entrevoyons déjà, avec une certaine précision, les grandes lignes qui consacreront leur forme future.

L'organisation future de l'Etat démocratique ! Certes, loin de nous cette témérité de prétendre qu'il est possible d'en tenter, dès maintenant, une esquisse définitive.

Mais, comme la marche sans arrêts de la démocratie n'est pas un phénomène spécial à la démocratie française, et comme aussi il existe par le monde des démocraties d'ancienne date, dont les institutions politiques sont plus avancées que les nôtres, nous pouvons trouver là, du moins, des exemples vivants de la voie sur laquelle semble s'engager notre pays.

La Suisse, d'abord ! Comme elle est loin, dès maintenant, du principe représentatif, c'est-à-dire de cet abandon de la souveraineté du peuple à des représentants, agissant à leur fantaisie, se décidant d'après leurs seules lumières, et sous le seul con-

trôle de leurs propres consciences pendant une législature de quelques années ! Les citoyens suisses ne connaissent plus cette abdication de leur souveraineté entre les mains de représentants depuis qu'ils ont conquis le droit d'initiative populaire, et le *referendum* sous ses formes les plus diverses.

Le droit d'initiative existe à la fois dans les cantons et dans la Confédération en matière constitutionnelle.

Dans les cantons, il est soumis à deux conditions seulement :

1° La jouissance du droit de bourgeoisie ;

2° La réunion d'un chiffre déterminé de signatures, parfois très faible (1,000 dans Bâle-Ville, 2,500 dans Genève, etc.).

Et son application peut se présenter sous des formes très différentes, soit que les citoyens fassent connaître leurs vœux à l'autorité législative en termes très généraux et qu'ils confient à cette autorité le soin de rédiger la loi ou l'arrêté, soit qu'ils rédigent eux-mêmes le texte de la loi ou de l'arrêté, l'autorité législative n'intervenant alors que pour soumettre le projet de loi ou d'arrêté à la votation populaire, soit enfin qu'ils présentent un projet de loi ou d'arrêté rédigé par eux, en laissant à l'assemblée représentative le droit de faire un projet portant sur le même objet, auquel cas les deux projets sont soumis au peuple qui peut adopter l'un ou l'autre.

Dans la Confédération, d'autre part, l'initiative constitutionnelle donne le droit à 50,000 citoyens de proposer la revision totale de la constitution, la

modification d'un article déterminé ou l'acceptation d'un nouvel article. Et il est à remarquer que tous les partis politiques, notamment les partis d'opposition comme le parti socialiste, n'hésitent pas à se servir de cette arme légale que la constitution met entre leurs mains.

La participation du peuple à l'exercice du pouvoir se manifeste encore sous la forme du *referendum,* obligatoire ou facultatif :

Obligatoire, d'abord ; si bien que dans les cantons où le *referendum* est obligatoire, l'assemblée représentative n'apparaît plus que comme une sorte de commission parlementaire, se bornant à préparer des projets de loi qui ne deviennent exécutoires qu'après avoir été ratifiés par le peuple d'une façon expresse.

Facultatif aussi, soit dans la Confédération, soit dans les cantons.

Aux termes de l'article 89 de la constitution fédérale : « Les lois fédérales sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple si la demande en est faite par 30,000 citoyens actifs ou par huit cantons. Il en est de même des arrêtés fédéraux qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence. »

Toutes les lois, en définitive, peuvent donc être soumises au *referendum* (1).

---

(1) Mentionnons aussi le droit de *veto*, c'est-à-dire la faculté pour le peuple de s'opposer à l'application d'une loi. Il existe encore aujourd'hui dans certains cantons, à Lucerne pour toute dépense de 200,000 francs en capital ou 20,000 francs annuellement, à Zug Bâle-Ville, Schaffouse, etc.

Les Etats-Unis ont également dépassé avec la même hardiesse le système représentatif :

C'est ainsi d'abord qu'en matière constitutionnelle, les citoyens jouissent de droits très étendus ; ce sont eux, en effet, qui doivent ratifier les constitutions.

On lit, par exemple, dans le préambule de la Constitution de 1787 :

« Nous, le peuple des Etats-Unis, etc., nous décrétons et nous établissons cette constitution pour les Etats-Unis d'Amérique. »

Et, de fait, le travail de la Convention fédérale, présidée par Washington, fut soumis aux treize Etats qui constituaient la première Union ; et chacun d'eux le fit ratifier par le peuple, soit directement, soit en faisant élire une assemblée à cet effet.

Le peuple américain jouit des mêmes prérogatives en ce qui concerne les constitutions particulières des différents Etats de l'Union ; un certain nombre d'entre eux les soumettent même à des *town-meetings*.

Dans le même ordre d'idées, depuis 1858, tout territoire qui veut devenir Etat est obligé de faire sanctionner par le peuple sa nouvelle constitution.

D'autre part, bien que la Constitution américaine ne parle pas du *referendum*, les partisans des votations populaires sont arrivés pourtant à pratiquer cette institution par un détour original, en insérant dans les constitutions nouvelles, qui doivent être soumises au peuple, toutes sortes de mesures législatives.

Si bien que tout cela montre, en définitive, que, dans la démocratie américaine, comme dans la

démocratie suisse, le régime représentatif voit de plus en plus ses attributions s'évanouir.

L'Angleterre, enfin, pays monarchique, que l'on considère, à juste titre, comme le berceau du gouvernement parlementaire et représentatif, ne subit pas moins que notre pays l'assaut de la démocratie. Dans un livre, d'une grande portée scientifique, M. G. Lowes Dickinson, qui n'est pas un démocrate, nous montre d'une façon saisissante, à la lumière des faits, comment cette machine de précision parfaite, que semblaient représenter les institutions politiques anglaises, a dévié profondément, au cours du dix-neuvième siècle : « D'après la théorie constitutionnelle, écrit M. Dickinson, un membre du Parlement était regardé comme un représentant et non comme un délégué; il possédait ou était supposé posséder la confiance générale de ses électeurs; mais sur chaque point particulier, il était libre d'agir selon son idée. » « Votre représentant, disait Burke à ses électeurs, vous doit non seulement son activité, mais son jugement, et il vous trahit au lieu de vous servir s'il le sacrifie à votre manière de voir (1)... » Or, à partir de 1832, M. Dickinson nous montre que cette conception est tacitement abandonnée ; le bill de 1832 ne fut pas plus tôt passé que les électeurs s'efforcèrent d'exiger systématiquement des garanties de la part des candidats ; « et, durant la seconde moitié du dix-neuvième siècle..., c'est un article

(1) G. Lowes Dickinson, *Le développement du Parlement pendant le dix-neuvième siècle*, p. 91 et 92.

formel et admis... qu'aucune mesure d'une importance capitale ne peut être introduite au Parlement si elle n'a reçu ou si elle ne peut être supposée avoir reçu la sanction des électeurs (1) ». Et M. Dicey : « Pendant les cent dernières années tout au moins, le droit a été, au sens le plus vrai, le produit de l'opinion publique (2). »

S'il fallait donc à ce travail une conclusion pratique, nous serions assez tenté de retenir celle-ci :

C'est une nécessité qui devient pour nous, chaque jour, plus impérieuse de comprendre la portée de ce mouvement démocratique qui se manifeste dans tous les pays et d'en accepter toutes les conséquences. La démocratie est un fait. Or, il est vain de chercher à s'insurger contre un fait : « Vouloir arrêter la démocratie paraîtrait vouloir lutter contre Dieu lui-même. »

Ceux-là donc qui, par un amour passionné de la tradition, qu'ils comprennent mal, d'ailleurs, travaillent à faire renaître en France les anciennes formes de gouvernement, doivent renoncer à leurs espérances ; car il ne dépend pas des efforts humains de faire revivre des formes de gouvernement qui ne sont plus adéquates aux exigences de la société moderne. L'histoire est là, l'histoire d'hier, presque, qui devrait leur en fournir pourtant une preuve décisive ; est-ce que, au lendemain de 1870, une

---

(1) G. Lowes Dickinson, *op. cit.*, p. 94.

(2) Dicey, *Leçons sur les rapports entre le droit et l'opinion publique en Angleterre* (d'après M. M. Deslandres).

assemblée monarchique n'a pas été incapable de faire la monarchie? et pourquoi cet échec, sinon parce que, au dedans d'eux-mêmes, tous ces royalistes, qu'ils fussent orléanistes ou légitimistes, sentaient bien qu'il y a des restaurations impossibles.

Et ceux-là aussi qui, devançant leur temps, rêvent dès aujourd'hui d'une société qui ne peut pas être encore, se méprennent étrangement et se condamnent, comme les précédents, à n'être jamais que des inutiles. Tout leur effort consiste à critiquer amèrement les institutions du temps où ils vivent.

Nous pensons que les uns comme les autres devraient employer mieux leurs énergies. Le citoyen conscient aime toujours, quoi qu'il advienne, passionnément son temps; non pas, certes, qu'il le trouve parfait et très supérieur à toutes les autres époques; quelle heure, si glorieuse soit-elle, n'a pas en même temps ses tristesses? Mais, ne regrettant rien d'un passé définitivement mort et n'espérant qu'en un avenir immédiat, il l'aime parce qu'il sait qu'à cette condition seulement, il aura le courage de travailler à l'améliorer. Il sera ainsi un citoyen utile à son pays.

Que l'opinion comprenne ces vérités essentielles. Et il est certain qu'il y aura encore des jours heureux pour notre pays.

Vu :

M. DESLANDRES.

Vu :

Le Doyen de la Faculté de Droit de l'Université de Dijon,

E. BAILLY.

Vu et permis d'imprimer,

Dijon, le 19 mars 1908,

Le Recteur de l'Académie,

E. BOIRAC.

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE III

AVANT-PROPOS 1

INTRODUCTION 5

CHAPITRE PREMIER. — **La représentation et l'action des comités électoraux sur les candidats** . 27

Section première. — *Les cadres* 28

Section II. — *La discipline électorale* 34

CHAPITRE II. — **L'action des partis politiques et des groupes représentatifs des intérêts sur les représentants** 49

Section première. — *Le parti socialiste* 51

Section II. — *Le groupe rural au Parlement* . 60

§ 1er. — L'organisation des électeurs ruraux 61

§ 2. — L'influence des électeurs ruraux sur la politique économique 62

Section III. — *De quelques autres pratiques du mandat impératif* 73

CHAPITRE III. — **De quelques influences extra-parlementaires sur l'œuvre législative** . . . 83

Section première. — *L'œuvre pénitentiaire sous la troisième République et la Société générale des prisons* 85

§ 1er. — La libération conditionnelle. . . 86

§ 2. — Le patronage 91

§ 3. — La réhabilitation. 94

Section II. — *La législation sur les habitations à bon marché et la Société française des habitations à bon marché.* 98

Section III. — *La loi du 1er avril 1898 sur les sociétés de secours mutuels* 121

Section IV. — *La loi du 15 février 1902 sur la santé publique* 129

Section V. — *La loi du 11 juillet 1903 sur l'hygiène et la sécurité des travailleurs dans les établissements industriels* 136

Section VI. — *Le projet d'abrogation de la loi Falloux. — La séparation de l'Eglise et de l'Etat et la franc-maçonnerie* 145

§ 1er. — La franc-maçonnerie et le projet d'abrogation de la loi Falloux 147

§ 2. — La franc-maçonnerie et la séparation des Eglises et de l'Etat 150

Section VII. — *La loi sur le repos hebdomadaire* 154

CONCLUSION 165

Imp. Jobard, Dijon